

RÉGIS APARECIDO QUANI

**CONTROLE EXTERNO – ESTUDO DA APLICAÇÃO DAS TÉCNICAS UTILIZADAS
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ NO PROCESSO DE
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE MODELÓPOLIS EXERCÍCIO 2009**

**Trabalho de Conclusão do Curso, apresentado
ao Departamento de Ciências Contábeis, do
Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná, como
requisito para obtenção do título de MBA em
Auditoria Integral**

Orientador: Prof. Dr. Blênio Cesar Severo Peixe

CURITIBA

2010

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus pelo dom da vida, renovado a cada provação que se apresenta e nos sonhos que se concretizam, como este que agora se torna realidade, e à Nossa Senhora, minha mãe, por me ouvir, falar ao meu coração e ser minha intercessora junto ao Pai.

Aos professores e colegas do MBA DE AUDITORIA INTEGRAL

Ao Prof. Dr. Blênio Cesar Severo Peixe um agradecimento especial pela orientação de forma precisa e segura que foi fundamental para a concretização deste trabalho.

A todos que, ao longo de minha vida, direta ou indiretamente, contribuíram para a execução de mais esta importante etapa.

DEDICATÓRIA

**À Juliana, minha mulher, futura mãe de meus filhos, pelo amor, companheirismo.
Aos meus pais e minha avó, pela minha formação e por representar tudo que sou.
Aos meus sogros, em especial a minha sogra Efigênia, pelos incentivos e
conselhos nas horas certas.
Ao meu irmão, o melhor amigo de toda a caminhada**

MENSAGEM

“Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim.”

Chico Xavier

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT :Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ARO : Antecipação da Receita Orçamentária
CE : Constituição Estadual
CF : Constituição Federal
DJU: Diretoria Judiciária
DSEI: *Distritos Sanitários Especiais Indígenas*
EC: *Emenda Constitucional*
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE: Fundo de Participação dos Estados
FPM: Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais da Educação
ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IOF: Imposto sobre Operações Financeiras
IPI/Exp.: Imposto sobre Produtos Industrializados/Exportação
IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTR: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IPTU: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR: Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRRF: Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
ISS: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI: Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis “Inter Vivos”
LC: Lei Complementar
LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
OMS: Organização Mundial de Saúde
PAB: Piso de Atenção Básica
PACS: Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCCS: Plano de Carreira, Cargos e Salários
PSF: Programa de Saúde da Família
STF: Supremo Tribunal Federal
SUS: Sistema Único de Saúde
TCE-PR: Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCU – Tribunal de Contas da União

RESUMO

QUANI, Régis Aparecido. Controle Externo – Estudo Da Aplicação Das Técnicas Utilizadas Pelo Tribunal De Contas Do Estado Do Paraná No Processo De Prestação De Contas Do Município De Modelópolis Exercício 2009. Revistos os aspectos históricos do controle externo, este trabalho buscou verificar as formas de controle e acompanhamento da prestação de contas exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Neste contexto verificou-se que o Tribunal de Contas não é apenas um Órgão de Controle Externo em auxílio ao Legislativo, na mais ampla e eficaz transparência das contas públicas à sociedade, mas um parceiro aos Administradores na busca da plena satisfação dos interesses públicos, de tão fundamental determinação constitucional. A LRF trouxe diversos comandos voltados à divulgação de relatórios, bem como a adoção de demonstrativos ligados às atividades de condução das contas públicas, com o objetivo de dar transparência à gestão e permitir, não só a participação popular na discussão dos planos, mas também, a avaliação dessa gestão pelo cidadão. A fundamentação teórica do trabalho abrange os conceitos sobre o controle, origem e extensão na administração pública. Foram, também, evidenciadas as competências, atribuições, estruturas e principais instrumentos de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas. Os resultados apontam que o **CONTROLE** constitui um dos princípios basilares da administração, de tal forma que a inexistência dessa função ou as deficiências que apresentar têm reflexos diretos e negativos com a mesma intensidade nas demais funções (**ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E COMANDO**), decretando invariavelmente a frustração parcial ou total dos seus objetivos. Os resultados medíocres ou desastrosos na administração pública ou privada têm sempre como responsáveis as falhas do controle, de igual forma como o sucesso repousa fundamentalmente na sua eficiência.

Palavras-Chave: Controle, Prestação de Contas, Controle Externo e Administração Pública

SUMÁRIO

AGRADECIMENTO	I
DEDICATÓRIA	II
MENSAGEM	III
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	IV
RESUMO	V
1. INTRODUÇÃO.....	10
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	13
2.1. ORIGEM DO CONTROLE.....	13
2.1.1 No Mundo.....	13
2.1.2 No Brasil.....	15
2.2. TIPO DE CONTROLE.....	18
2.2.1 Controle Legislativo.....	18
2.2.2 Controle Administrativo.....	20
2.2.3 Controle Judicial.....	22
2.3. EXTENSÃO DO CONTROLE.....	23
2.3.1 Controle Interno.....	23
2.3.2 Controle Externo.....	26
2.4. TRIBUNAL DE CONTAS.....	29
2.4.1 Aspectos Históricos.....	30

2.4.2	Função Jurisdicional pelos Tribunais de Contas.....	32
2.4.3	Competências e Atribuições	33
2.4.4	Estrutura.....	34
3.	METODOLOGIA DO TCC.....	35
3.1.	TIPO DE PESQUISA.....	35
3.2.	NATUREZA.....	35
3.3.	ABORDAGEM TÉCNICA E PROCEDIMENTOS.....	36
3.4.	Pesquisa Bibliográfica.....	36
3.5.	Pesquisa Documental.....	37
3.6.	Estudo de Caso.....	37
4.	ESTUDO DE CASO APLICADO.....	39
4.1.	ASPECTOS HISTÓRICOS.....	39
4.2.	ESTRUTURA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ(LEI ORGÂNICA E REGIMENTO INTERNO.....	45
4.2.1	Natureza e Competência.....	45
4.2.2	Autonomia.....	47
4.2.3	Parecer Prévio das Contas Anuais.....	48
4.2.4	Acompanhamento das Contas dos Órgãos Estaduais.....	49
4.2.5	Análise das Contas Municipais.....	50
4.2.6	Corpo Deliberativo.....	51
4.2.7	Julgamentos de Processos.....	52
4.2.8	Estrutura Organizacional.....	53

4.3.	PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	53
4.4.	ESTRUTURA DO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	55
4.4.1	Natureza do Controle Exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.....	55
4.4.2	Atribuições Constitucionais e Legais.....	58
4.4.3	Natureza das Sanções Aplicadas e Poder Disciplinar.....	59
4.4.4	Espécie de Processo.....	60
4.5.	PRINCIPAIS NORMAS SOBRE O CONTROLE EXTERNO.....	61
4.5.1	Controle Parlamentar de Direto.....	61
4.5.2	Controle pelo Tribunal de Contas.....	62
4.5.3	Controle Jurisdicional.....	62
4.6.	ESTUDO ESPECÍFICO.....	64
4.6.1	Aplicação dos Mínimos Constitucionais na Educação.....	65
4.6.2	Aplicação dos Mínimos Constitucionais na Saúde.....	71
4.6.3	Aspectos Orçamentários, Financeiros e Patrimoniais.....	73
4.6.4	Aspectos da Lei Complementar 101/00.....	85
4.6.5	Dados Informatizados.....	92
5.	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	94
6.	REFERENCIAS.....	97
7.	ANEXOS.....	99
7.1	7.1. ANEXO I - SEXTA DIRETRIZ.....	100

1. INTRODUÇÃO

No exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos.

O Tribunal de Contas do Paraná é o órgão responsável pela fiscalização do uso do dinheiro público, do Estado e dos 399 Municípios paranaenses, em complemento à atribuição de fiscalizar do Poder Legislativo. Além de fiscalizar todo volume de dinheiro público investidos pelo governo do Paraná e prefeituras, o Tribunal também informa à comunidade o resultado destas contas públicas, isto é, se o dinheiro público foi aplicado corretamente ou não.

A Constituição Federal estabelece que a fiscalização do município seja exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal. Portanto, o controle externo deve ser feito pela câmara municipal com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Quanto à prestação de contas, a competência do Tribunal engloba dois aspectos distintos: a apreciação de contas e o julgamento de contas.

A apreciação de contas se refere às contas anuais de gestão prestadas pelo prefeito, sobre as quais o Tribunal emite parecer prévio.

O julgamento de contas é da competência própria do Tribunal de Contas, podendo julgá-las regulares, regulares com ressalva ou irregulares. Quando julgadas irregulares as contas, o Tribuna de Contas pode imputar débito, valor a ser ressarcido ao erário e aplicar multas ao responsável.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. É um código de conduta para os administradores públicos que passarão obedecer as normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade.

Para alcançar este objetivo a Lei dispõe de meios, dentre os quais destacam-se a ação planejada e transparente na busca do equilíbrio das contas públicas, cujas metas e resultado entre receitas e despesas devem ser cumpridas, assim como os

limites e condições para a renúncia de receita, despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

O insuficiente planejamento orçamentário tem sido o motivo básico pelo qual o Município não atinge a despesa mínima em Educação e Saúde; reincide em déficits orçamentários; vê aumentada sua dívida; aplica incorretamente receitas vinculadas, enfim, incorre em várias e muitas mazelas que acarretam o parecer desfavorável do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Considerando contribuir aos gestores públicos de como se dá o controle externo, este estudo visa a responder a seguinte questão de pesquisa:

Quais as ações planejadas e transparentes na prevenção e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas municipais?

Com intuito de esclarecer os termos utilizados na questão de pesquisa, o ponto de vista defendido como solução para os problemas propostos são: Normas de comportamento ético para gestor publico no trato do patrimônio publico que lhe fora confiado, posto que abraça procedimentos de natureza técnico-ecônômica que envolvem análise do custo benefício, análise do Fluxo de Caixa, contabilidade financeira melhor planejada, contabilidade gerencial para possibilitar informações para avaliação de desempenho sob enfoques da eficiência, da economicidade, da eficácia e da efetividade.

Desta forma, este trabalho busca a aperfeiçoar o sistema de controle público e de verificação do cumprimento dos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse aperfeiçoamento busca aprimorar os gastos públicos, gastando apenas o que se arrecada, noção do equilíbrio das contas públicas e aperfeiçoamento da maquina municipal, melhorando a qualidade de vida da população.

Este trabalho tem como objetivo geral apresentar Proposta Consolidada para orientação e execução, cumprimento da Legislação e Avaliação dos Resultados, tendo como base a metodologia adotada pelo Controle Externo.

Afim de, atingir o objetivo geral, foram elaborados os seguintes objetivos específicos: Pesquisar a Bibliografia para fundamentar trabalho; Levantar todas as

informações referente as orientações e obrigações legais; Verificar a documentação existente no município aplicando questionários nas áreas financeira, contábil e patrimonial e Preparar relatórios consolidados com base na análise das informações levantadas para realização do trabalho.

Para desenvolvimento do presente estudo, a organização do trabalho está dividido em cinco capítulos, além das referências. Nos capítulos são abordados os seguintes temas:

a) Capítulo 1 – Introdução: apresenta o tema, situação problemática, os objetivos gerais e específicos que norteiam a pesquisa, a justificativa e delimitação do estudo, bem como estrutura do trabalho;

b) Capítulo 2 – Fundamentação Teórica: apresenta a teoria que sustenta a pesquisa, abordando temas como origem do controle, tipo do controle, extensão do controle e estrutura do controle externo dos Tribunais de Contas

c) Capítulo 3 – Metodologia da Pesquisa: apresenta a tipologia da pesquisa, as técnicas utilizadas para coleta de dados e todo processo de investigação percorrido durante a realização do trabalho;

d) Capítulo 4 – Estudo de Caso Aplicado: foi feita análise dos aspectos históricos e estrutura do Tribunal de Contas do Paraná, como processo de prestação de contas e estudo específico, com finalidade de identificar os procedimentos realizados na prestação de contas do município de Modelópolis no exercício de 2009.

e) Capítulo 5 – Conclusão e Recomendações : são sintetizados os principais aspectos desta pesquisa respondendo à questão do trabalho.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Com objetivo de apresentar a fundamentação teórica da pesquisa, serão abordados neste capítulo: os conceitos de origem do controle; tipo de controle; extensão do controle; estrutura do controle externo do tribunal de contas do Estado do Paraná e principais normas sobre o controle externo.

2.1. ORIGEM DO CONTROLE

De acordo com BRAIBANT (1973) citado FERNANDES (2008, p.29), “Controlar é uma função inerente ao poder e à administração, motivo porque ocupa tanto ramos da filosofia, da política, quanto os mais técnicos compêndios e manuais que estudam o comportamento humano.

A palavra controle tem origem no latim *roulum*, em francês *rôle*, designando o rol dos contribuintes pelo qual se verificava a operação do arrecadador.

O saudoso, Meirelles (1998, p.544) conceitua controle como: “(...) a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Verifica-se ser o controle exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, Executivo, Legislativo e Judiciário.

2.1.1 No Mundo

A origem dos órgãos de controle remonta à gênese embrionária dos Estados, presentes tais controles já aos tempos do Código Indiano de Manu (século XIII a.C.). É notada também na Antiga China a existência de um órgão fiscalizador da administração financeira, chefiado por um censor, que examinava toda a atividade estatal, inclusive a do rei, algo inimaginável até o período do advento do Estado Moderno, sucessor do Estado Absolutista.

Foi, no entanto, nas Antigas Grécia (logistas) e Roma (questores) que a atividade de fiscalização do Estado recebeu institucionalização, servindo de inspiração para as demais gerações. No período medieval, foram criados órgãos de controle na França e Inglaterra, os *Chambres de Comptes* e *Exchequer*, respectivamente, os quais delinearam, grosso modo, os atuais modelos de controle: Tribunais de Contas e Controladorias

O Direito Administrativo, nasceu em fins do século XVIII e início do século XIX, onde havia normas esparsas relativas principalmente ao funcionamento da Administração Pública, à competência de seus órgãos, aos poderes do Fisco, à utilização, pelo povo, de algumas modalidades de bens públicos, à servidão pública.

A Idade Média não encontrou ambiente propício para o desenvolvimento do Direito Administrativo. Era a época das monarquias absolutas, em que o poder pertencia ao soberano; sua vontade era a lei, a que obedeciam todos os cidadãos, chamados servos ou vassalos.

O rei não podia ser submetido aos Tribunais, pois os seus atos se colocavam acima de qualquer ordenamento Jurídico.

O Direito Administrativo, contudo, como sistema jurídico de normas e princípios, somente veio alume com a instituição do Estado de Direito, ou quando o Poder criador do direito passou também a respeitá-lo. Através do novo sistema o Estado passava a ter órgãos específicos para o exercício da Administração Pública e, por via de consequência, foi necessário o desenvolvimento do quadro normativo disciplinar das relações internas da Administração e das relações entre esta e os administradores.

A evolução das tarefas executivas do Estado, decorrente das novas e crescentes demandas da sociedade, resultou, de modo paralelo, na necessidade de serem desenvolvidas novas e diferentes formas de controle dessas atividades.

A necessidade de que toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Estado esteja sujeita a diferentes níveis ou mecanismos de controle se faz presente desde que se concebeu o Estado de Direito. Nos estudos do Montesquieu sobre a separação dos poderes ou funções do Estado, a importância e a necessidade de controle resultam evidentes.

O controle do Estado nasceu da célebre teoria da separação de poderes, preconizado por LOCKE e MONSTESQUIEU nos séculos XVII e XVIII. Segundo Machado Paupério (1967, p.242), “O poder soberano é uno e indivisível, mas suas funções devem ser diversificadas, e para cada uma delas deve ser criado um órgão próprio, que vem a ser o Poder”.

2.1.1 No Brasil

Entre nós, a origem do controle das contas pública deu-se com a vinda da Família Real para o Brasil, pois, em 28 de junho de 1808, o Príncipe Regente D. João VI lavrou alvará criando o Erário Régio e Conselho de Fazenda. Vale observar que o referido controle tomou a feição atual com a iniciativa do pranteado baiano Ruy Barbosa, concomitante à instituição da República, através da criação do Tribunal de Contas da União.

É possível dizer que o controle de constitucionalidade em nosso país só foi inaugurado com a Constituição republicana de 1891, quando foi instituído o sistema difuso de controle, em razão da influência exercida pelo sistema norte-americano, derivado, entre outras coisas, da adoção da forma federativa e republicana.

Segundo Bonavides (2004, p. 364), “A primeira Carta de nossa breve história como nação independente, outorgada por Dom Pedro I, previa, como se sabe, o Poder Moderador, que, na verdade, nada mais fazia do que conferir primazia ao Poder Executivo em detrimento dos Poderes Legislativo e Judiciário, pois incumbia ao Imperador, titular do Poder Moderador e do Poder Executivo”.

De acordo Clève (2000, p. 81), “Cabia ao Poder Legislativo, segundo a Constituição de 1824, exercer a guarda da Constituição, apesar de que não era descrito nenhum mecanismo para que a tarefa fosse cumprida, motivo pelo qual não é possível falar em controle de constitucionalidade.

No contexto de Clève, coloca que:

Na verdade, impediram a criação de um controle de constitucionalidade naquela Constituição, especialmente para o caso de ser realizado pelo Poder Judiciário, não só o fato da concentração de poder nas mãos do Imperador, mas também a forte influência exercida pela França e Inglaterra no incipiente Estado brasileiro, países nos quais imperava a supremacia parlamentar”, o que tornava absurdo o controle de constitucionalidade dos atos legislativos, ou, quando o controle era admitido, somente se exercido por um órgão político estranho aos quadros do Poder Judiciário. (CLÈVE, 2000, p. 80-81).

Foi sob a égide da Constituição republicana de 1891 que surgiu o controle de constitucionalidade dos atos normativos no Brasil. Em sintonia com o sistema norte americano, de controle difuso, ou por via de exceção, cumpria a todos os órgãos do Poder Judiciário, na apreciação de casos concretos, verificar a conformidade das leis e dos atos dos Governos com a Constituição.

Segundo Bittencourt,

Realmente, dispunha o art. 59 da Carta Política de 1891 que competia aos Tribunais ou Juizes Federais julgar as causas em que quaisquer das partes fundamentassem a ação ou a defesa em dispositivo da Constituição, enquanto o art. 58, § 1o, b, estabelecia a competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar os recursos das decisões de última instância, sempre que se contestasse a validade das leis ou atos dos Governos dos Estados perante a Constituição, bem assim das leis federais, ou quando o Tribunal do Estado decidisse pela validade dos atos ou leis cuja constitucionalidade fosse contestada pelas partes. (BITTENCOURT, 1997, p. 28).

A Lei nº 221, de 20 de novembro de 1894, deixar mais clara a adoção do controle de constitucionalidade pelos órgãos jurisdicionais, ao dispor, em seu art. 13, § 10, de acordo Bittencourt (1997, p. 29), “Os juizes e tribunais apreciarão a validade das

leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis ou com a Constituição”.

Desde então, vigora no Brasil o controle de constitucionalidade difuso, sendo pacificamente aceito o poder dos juízes para dizer se o ato normativo está em conformidade ou não com a Lei Suprema.

Conforme Bittencourt,(1997, p. 20, 46), “A Carta Constitucional de 1934 veio trazer algumas novidades no campo do controle de constitucionalidade. Assim, condicionou a eficácia jurídica da declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais,federais ou locais, ao voto da maioria absoluta dos membros dessas cortes.

Por sua vez, a Constituição outorgada do “Estado Novo” (1937) caracterizou-se pelo acentuado retrocesso em vários campos, inclusive em matéria de controle de constitucionalidade. Deixou de tratar, por exemplo, da possibilidade de suspensão pelo Senado Federal da execução da lei que o Supremo Tribunal Federal tivesse declarado inconstitucional por decisão definitiva, impedindo que produzisse efeitos *erga omnes* e a vinculação dos outros órgãos judiciários, o mesmo se dando em relação à representação interventiva.

Segundo Bonavides, (2004, p. 329), “A Lei Maior promulgada em 1946 retomou a senda desbravada pela Carta de 1934, superando a involução proporcionada pela outorgada Constituição de 1937.

Assim, Poletti, (2001, p. 83), “voltou a prever a possibilidade de suspensão, por parte do Senado Federal, da execução de lei que o Supremo Tribunal Federal tivesse declarado inconstitucional,sendo expresso agora, inversamente à Carta de 1934, que somente era possível a suspensão se a decisão fosse da Corte Suprema, e não de qualquer outro órgão judiciário.

As Constituições de 1967 e 1969, outorgadas durante o regime militar, mantiveram as características do controle de constitucionalidade herdado da Constituição de 1946, com pequenas alterações.

Assim, a Constituição de 1967 aboliu a possibilidade de processo de competência originária dos Tribunais de Justiça para o controle direto de

constitucionalidade da lei ou ato do Município que colidisse com a Constituição do Estado federado.

Sob a égide da Constituição de 1988, no art. 2º da Constituição Federal, que ao dispor sobre a atuação dos diferentes poderes da União afirma que eles serão independentes e harmônicos entre si.

Dentro os diferentes mecanismos de controle previstos em nosso texto constitucional, o controle judicial ganha importância especial, BRASIL (1988, art.5º, XXXV), afirma que “ a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direitos”, elevando o controle ou tutela judicial à categoria de princípio básico do Estado moderno. A preocupação do constituinte com a necessidade de que toda atividade administrativa esteja sujeita a controle judicial foi tamanha que admitiu o controle prévio dos atos da Administração, haja vista não apenas a lesão, mas a própria ameaça a direito estar sujeita à tutela judicial.

2.2. TIPO DE CONTROLE

Podemos denominar de controle da Administração Pública, conforme Carvalho Filho, (2010, p. 1021), “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

A classificação do controle quanto à natureza de controlador, que é das mais importantes, leva em conta os setores fundamentais do Estado, razão por que, sob esse aspecto, o controle pode ser legislativo, administrativo ou judicial.

2.2.1 Controle Legislativo

Controle Legislativo é a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo de fiscalizar a Administração Pública.

De acordo Di Pietro (2010, p. 743), “O controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois; alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função administrativa”.

Exemplo desse controle é o exercido pelos Tribunais de Contas, órgãos de controle financeiro que integram o Legislativo das diversas esferas da federação.

Basicamente, são dois tipos de controle: o político e o financeiro.

Conforme Di Pietro (2010, p. 743), “O controle político abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público”.

A Constituição Federal de 1988 aponta vários aspectos desse tipo de controle.

Um deles está no art.49, X, da CF. Por esse dispositivo, compete exclusivamente ao Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer das Casas, os atos do Poder Executivo, abrangendo administração direta e indireta.

De acordo com Carvalho Filho (2010, p.1090), “Controle Financeiro é aquele exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo, o Judiciário e sobre sua própria administração no que se refere à receita, à despesa e à gestão dos recursos públicos”.

Como se observa do conceito, embora o Legislativo esteja voltado mais para os outros Poderes, o certo é que não pode deixar de exercer a autotutela, isto é, a fiscalização de seus próprios atos. Em relação ao Executivo e ao Judiciário, o controle é externo, e no que toca a seus próprios atos o controle é interno.

A competência para o exercício do controle financeiro da Administração Pública está prevista no art. 70 da CF, “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

A Constituição Federal estabelece duas formas básicas de controle financeiro.

Uma delas é o controle interno. Nesse controle, cada Poder tem que possuir, em sua estrutura, órgãos especialmente destinados à verificação dos recursos do erário.

A outra é o controle externo. Este é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, como enuncia o art.71 da CF. O Tribunal de Contas é um órgão que integra a estrutura do Poder Legislativo e, por isso mesmo, sua atuação é de caráter auxiliar e especializado, porque colabora com o Legislativo e tem a atribuição específica de exercer esse tipo de controle.

São cinco áreas de atuação sujeitas ao controle financeiro: contábil, financeiro (em sentido estrito), orçamentário, operacional e patrimonial (art.70,CF).

A área contábil é aquela em que formalizam os registros das receitas e despesas. Na área financeira, o controle se executa sobre os depósitos bancários, os empenhos, o pagamento e recebimento de valores. O controle orçamentário visa ao acompanhamento do orçamento e à fiscalização dos registros nas rubricas adequadas.

O controle operacional, a fiscalização incide sobre a execução das atividades administrativas em geral, verificando-se notadamente a observância dos procedimentos legais para cada fim, bem como a necessidade de sua adequação à maior celeridade, eficiência e economicidade. O controle patrimonial recai sobre os bens do patrimônio público, exigindo-se sejam fiscalizados os almoxarifados, os bens em estoque, os bens consumíveis etc.

2.2.1 Controle Administrativo

Conforme Di Pietro (2010, p. 730), “Controle Administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação.

Abrange os órgãos da Administração Direta ou centralizada e as pessoas jurídicas que integram a Administração Indireta ou descentralizada.

Controle administrativo é o exercido pelo Executivo e pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário para o fim de confirmar, rever ou alterar condutas internas, tendo em vista aspectos de legalidade ou de conveniência para a Administração.

Esse aspecto interno é que permite se reconheça na espécie a prerrogativa de autotutela conferida aos órgãos da Administração. Havendo condutas ilegais ou inconvenientes, a ela mesma cabe invalidá-las ou revogá-las. O Supremo Tribunal Federal, nas Súmulas nº 346 e 473, já deixou assentada essa possibilidade e bem identificadas as formas de desfazimento.

No ano de 1957, no julgamento do Mandado de Segurança nº 4.609(DJU de 24.12.1957), o STF discutiu a possibilidade de o Presidente da República anular nomeação de candidato aprovado e concurso para professor da Universidade do Brasil. Nas discussões travadas no âmbito do STF se sagrou vencedora a tese que posteriormente resultou na elaboração da Súmula nº 346, por meio da qual foi reconhecida a prerrogativa da Administração Pública de rever seus próprios atos por razões de ilegalidade. Dispõe a Súmula que a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

A ampliação do poder da Administração Pública para avaliar não apenas a legalidade, mas igualmente a conveniência e a oportunidade dos seus atos, somente veio a ocorrer com a elaboração da Súmula nº 473, *in verbis*:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

A redação da Súmula nº 473 foi repetida de forma praticamente literal pela Lei nº 9.784/99, em que seu art. 53 dispõe nos seguintes termos:

A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

A esta prerrogativa, de estrutura constitucional, tem-se denominado poder de autotutela. O poder de autotutela encontra fundamento nos princípios a que submete a Administração Pública, em especial o da legalidade e o da predominância do interesse

público, dos quais decorrem todos os demais. Com efeito, se a Administração está sujeita à observância da lei e à consecução do interesse público, não há por que negar-lhe o controle sobre os próprios atos para assegurar a observância daqueles princípios, mesmo porque, não o fazendo, sujeita-se ao controle pelos demais Poderes, aumentando os ônus do Estado na missão suprema de tutela do direito.

2.2.2 Controle Judicial

De acordo com Carvalho Filho (2010, p. 1099), “Controle judicial é o poder de fiscalização que os órgãos do Poder Judiciário exercem sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário.”

A origem do controle é o Poder Judiciário. O Judiciário, por ser um Poder equidistante do interesse das pessoas públicas e privadas, assegura sempre um julgamento em que o único fator de motivação é a lei ou a Constituição. Assim, quando o Legislativo e o Executivo se desprendem de seus parâmetros e ofendem tais direitos do indivíduo ou da coletividade, é o controle judicial que vai restaurar a situação de legitimidade.

O direito brasileiro adotou o sistema da jurisdição uma, pelo qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, do poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos.

O Poder Judiciário pode examinar os atos da Administração Pública, de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sob o aspecto da legalidade e moralidade.

Diversos sistemas, tem sido concebidos para assegurar a observância, pela Administração Pública, do princípio da legalidade. O primeiro deles, denominado de sistema do contencioso administrativo, ou sistema francês, prevê a criação de órgão dentro da própria estrutura da Administração Pública, cuja função é assegurar a observância da lei pelas diversas unidades administrativas e a solução dos conflitos entre estas e os particulares. De acordo com esse sistema, as questões resolvidas

pelos órgãos administrativos encarregados do controle da Administração Pública não poderiam ser levadas à apreciação junto ao Poder Judiciário. A principal característica deste sistema corresponde ao fato de que os ordenamentos jurídicos que o adotam conferem determinadas decisões administrativas a natureza de coisa julgada oponível ao próprio Poder Judiciário. O Brasil, em matéria de controle da Administração Pública, adota o sistema da jurisdição única. A adoção desse sistema decorre da regra constante na Constituição Federal, art. 5º,XXXV, que determina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Diversamente do que dispunha o texto constitucional de 1967, com as alterações inseridas pelos Atos Institucionais, especialmente o de número 5, que previa temas que não poderiam ser levados à apreciação judicial, a vigente Constituição Federal prevê a possibilidade de todas as matérias poderem ser levadas à apreciação judicial.

O texto constitucional deixa expresso que é vedado à lei criar situações em que o controle judicial não possa ser exercido. Há hipóteses, todavia, em que a partir do que dispõe o próprio texto constitucional, é possível admitir que o controle judicial seja exercido de forma mitigada em relação à atuação de certos órgãos.

2.3. EXTENSÃO DO CONTROLE

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, sob o aspecto da extensão do controle, divide-se ele em interno e externo.

2.3.1 Controle Interno

Em qualquer organização, a partir de certo porte, seja pública ou privada, será possível vislumbrar a atuação do controle interno e externo. Tradicionalmente, controle

interno é o realizado pelo próprio órgão sobre suas pessoas e atividades. Discorrendo sobre a função, acordo com Ghisi (1997) citado por Fernandes (2008, p.29), que: “(...) o Controle Interno abarca todas as formas de controle, preventivo ou detectivo, existentes em determinada organização pública ou privada – sejam de natureza financeira, contábil, técnica ou mesmo operacional. Os controles internos são implantados pela própria gerência de cada área no curso de suas rotinas e atividades, buscando evitar que sejam cometidos erros na execução”.

Na Administração Pública e nos compêndios em geral, ainda grassa confusão sobre autocontrole e controle interno, motivo porque se impõe uma palavra sobre o tema.

Segundo Fernandes (2008,p.55), “Tecnicamente, o controle interno é o gênero em relação à autotutela. Ao primeiro termo associa-se a noção de estrutura própria(recursos humanos e materiais), de um sistema. O segundo termo é constitui uma prerrogativa, dever decorrente do princípio da eficiência, ao qual está jungida toda autoridade pública no sentido de verificar a correção dos atos que pratica ou por cuja função responde.”

Consoante o próprio Texto Constitucional (art.74), a Administração, tal como os Poderes Legislativo e Judiciário, deverá manter um sistema integrado de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e de apoiar o controle externo.

Cabe destacar o importante esforço que vem sendo desenvolvido pelos Tribunais de Contas, no sentido de fazer com que os órgãos valorizem o controle interno, embora com resultados aquém dos desejáveis. O esforço maior deveria provir exatamente das autoridades públicas que pretendem fazer uma gestão proba e responsável.

Também é dever do controle interno comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e

patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Exercendo a função de controle, o órgão de controle interno já estará naturalmente auxiliando os Tribunais de Contas.

A Lei n. 4.320/64 (BRASIL,1964),que estabelece normas gerais de direito financeiro, é um normativo que disciplina as atividades de controle e prestação de contas no setor público, sendo que nos seus arts. 75 e 76, trazem alguns fundamentos do controle interno:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Os órgãos específicos de controle interno de cada Poder têm suas competências constitucionais descritas no art. 74 da CF (BRASIL,1988):

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A principal função do controle interno, para apoiar o controle externo, está do dever de orientar a autoridade pública no sentido de evitar o erro, efetivar um controle

preventivo, colher subsídios mediante o controle concomitante para determinar o aperfeiçoamento das ações futuras, reverem os atos já praticados para corrigi-los antes mesmo da atuação do controle externo.

2.3.2 Controle Externo

De acordo com Fernandes (2008, p.99), “O sistema de controle externo pode ser conceituado como conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização e correção de atos.”

Segundo Meirelles (1998, p.546), “Controle externo - É o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, p. ex., a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V).” O art. 71 da CF prevê que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União o qual compete (BRASIL,1988):

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

O Poder Legislativo exercita esse controle diretamente, por meio de atos que lhe são constitucionalmente atribuídos (por exemplo, a autorização para a obtenção de empréstimos, a realização de operações de crédito externo por estados e municípios e a sustação de contratos administrativos), ou indiretamente, por meio das cortes de contas (isto é, órgãos incumbidos de auxiliar o Legislativo no exercício da fiscalização financeira e orçamentária).

As cortes são compostas por ministros ou conselheiros, procuradores e técnicos: aos primeiros competem discutir e julgar os assuntos sujeitos ao controle externo; aos segundos cabe defender a ordem jurídica; e aos técnicos compete instruir os processos

de tomadas e prestações de contas, bem como elaborar os relatórios de auditoria, para posterior julgamento.

Atento ao direito pátrio, é possível classificar o controle externo segundo a natureza do órgão que o exerce em: legislativo, judicial e dos Tribunais de Contas. Só esses assumem a forma de controle externo.

O Poder Legislativo, tradicionalmente, além de legislar, exerce o controle externo sobre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, segundo Ferreira Filho (1980, p.138) “Tradicionalmente o Legislativo é o poder financeiro. De fato, às câmaras, ditas legislativas, por tradição ou data do medievo, compete autorizar a cobrança de tributos, consentir os gastos públicos, tomar contas dos que usam do patrimônio geral. Na verdade, o poder financeiro das câmaras é historicamente anterior ao exercício, por elas, da função legislativa”.

No caso dos Tribunais de Contas, alguns exercem função tipicamente jurisdicional, não sendo suas decisões suscetíveis de revisão pelas instâncias judiciais ordinárias; em outros sistemas, no qual o Brasil se insere, as decisões dos Tribunais de Contas se sujeitam a revisão judicial.

De acordo BOTELHO (1992) citado por FURTADO (2007, p.1090) “indica a existência de cinco diferentes modelos de controle externo: o anglo-saxão, o latino, o germânico, o escandinavo e o latino-americano.”

O Brasil segue, como era de esperar, o modelo difundido na América Latina, em que se atribui a um Tribunal de Contas vinculado ao Poder Legislativo o exercício do controle externo dos gastos públicos.

O modelo de controle externo adotado no Brasil confere atribuições ao TCU não identificadas em qualquer outro modelo. Além do poder de fiscalizar e de produzir relatórios encaminhados aos órgãos do Ministério Público, do Poder Executivo e ao Legislativo, o Tribunal pode suspender atos ou contratos e punir gestores. De acordo com o modelo constitucional adotado no Brasil, diferentemente dos órgãos congêneres de outros países, que somente dispõem de prerrogativas de fiscalização, são reconhecidas ao TCU, além dessa prerrogativa de fiscalizar, atribuições de natureza corretiva e sancionadora.

Uma das fragilidades do sistema de controle brasileiro exercido pelos Tribunais de Contas consiste no fato de que as decisões do TCU têm natureza administrativa, o que importa em reconhecer a possibilidade de controle jurisdicional. Assim uma auditoria realizada pelo TCU em que tenha sido constatado superfaturamento em obra pública, e que, após longo procedimento, que em alguns casos leva anos para ser concluído, em que se assegurou ampla defesa, contraditório, recorribilidade da decisão, pode ser simplesmente anulada por meio de decisão judicial.

Muitos países atribuem os seus controles externos a órgãos singulares, como as auditorias-gerais ou controladorias da Austrália, Áustria, Canadá, China, Colômbia, EUA, Israel, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido e Venezuela. Esses órgãos são dirigidos por um auditor-geral ou controlador, ao qual compete definir os rumos da organização, bem como responder publicamente pelos trabalhos realizados.

Em outros países, como Alemanha, Bélgica, Brasil, Espanha, França, Grécia, Itália, Japão, Portugal e Uruguai, os dispêndios públicos são controlados por intermédio das cortes de contas. Nessas cortes, as principais decisões são tomadas por um colegiado de ministros ou conselheiros.

Ademais, o controle externo das finanças públicas tanto pode ser anterior à realização da despesa (i.e., o controle prévio, no qual os atos sujeitos o controle podem ser vetados antes de serem efetivados), como pode ser posterior (i.e., o controle a posteriori).

2.4. TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas é o órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública, como emana do art. 71 da atual Constituição. Várias são as atribuições do Tribunal de Contas no que toca ao controle financeiro da Administração.

2.4.1 Aspectos Históricos

A história do controle no Brasil remonta ao período colonial. Em 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal.

Em 1808, na administração de D. João VI, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição acompanhar a execução da despesa pública.

Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

A idéia de criação de um Tribunal de Contas surgiu, pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas durariam quase um século, polarizadas entre aqueles que defendiam a sua necessidade, para quem as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente, e aqueles que o combatiam, por entenderem que as contas públicas podiam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam.

Somente a queda do Império e as reformas político-administrativas da jovem República tornaram realidade, finalmente, o Tribunal de Contas da União. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteados pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89.

A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Originariamente o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. A Constituição de 1891, institucionalizou o Tribunal e conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Logo após sua instalação, porém, o Tribunal de Contas considerou ilegal a nomeação, feita pelo Presidente Floriano Peixoto, de um parente do ex-Presidente Deodoro da Fonseca. Inconformado com a decisão do Tribunal, Floriano Peixoto mandou redigir decretos que retiravam do TCU a competência para impugnar despesas consideradas ilegais.

Pela Constituição de 1934, o Tribunal recebeu, entre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937.

A Constituição de 1946 acresceu um novo encargo às competências da Corte de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional.

Eliminou-se, também, o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa. Como inovação, deu-se

incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo, desde então, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

Finalmente, com a Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU.

2.4.2 Função Jurisdicional pelos Tribunais de Contas

Para o exercício de qualquer função, exige-se a definição por lei anterior e a determinação de seus limites. No atual modelo constitucional positivo, ficou indelevelmente definido o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas. Efetivamente, nos estatutos políticos anteriores, era atribuída competência para julgar em mais de uma matéria, ensejando complexidade lógica para a definição do que não seria decidido com força de coisa julgada.

Está, portanto, na própria Constituição Federal a expressa definição da jurisdição dos Tribunais de Contas. A análise das competências deve levar em conta o sentido técnico e próprio de cada um dos vocábulos empregados. Corolário dessa premissa, o Tribunal de Contas, como regra, não tem competência para dizer o direito no caso

concreto, de modo definitivo, com força de coisa julgada; por exceção detém essa competência, na forma do art. 71, inc. II, da Constituição Federal.

2.4.3 Competências e Atribuições

Os compêndios clássicos do direito definem competência após jurisdição. De acordo Fernandes (2008, p.230), “jurisdição é o poder de um órgão estatal de dizer o direito com caráter definitivo, a competência é a divisão da jurisdição pelos diversos órgãos do aparelho do Estado. Não seria de fato possível, a um só órgão, exercer, completamente, todas as demandas pela jurisdição, seja em razão do volume, da complexidade da matéria versada, da extensão territorial ou da natureza das partes envolvidas.”

Os Tribunais de Contas tanto tem competência como limite da jurisdição, quanto tem atribuições ou competências de cunho meramente administrativo, equivalendo, neste caso, à ação de controle sem qualquer definitividade em seus julgamentos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário federal.

O TCU é também responsável por apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de pessoal no âmbito da administração direta e indireta federal - admissão, aposentadoria, reforma e pensão - e fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do distrito federal e dos municípios.

Tais atribuições são definidas na Constituição Federal. Além das competências previstas na Constituição, várias outras têm sido conferidas ao Tribunal por meio de leis específicas, dentre as quais destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.4.4 Estrutura

Os Tribunais de Contas do Brasil organizam-se em simetria com o Tribunal de Contas da União, o que facilita a compreensão de suas estruturas e composição. No Brasil, encontra-se implícita, na Constituição Federal, a idéia de estruturação sistemática da atividade de controle, sendo que, para o controle interno, a regra é compulsória. Nessa dimensão, a definição estrutural deveria levar em conta a fisionomia do paradigma estabelecido pela Constituição Federal: o Tribunal de Contas da União.

Após a Constituição Federal, o tema “estrutura do controle dos Estados” demorou a ser pacificado na jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal manifestou entendimento: as constituições estaduais podem criar Tribunal de Contas dos Municípios.

O Tribunal de Contas da União constitui o paradigma federal de controle, devendo as normas constitucionais pertinentes serem aplicadas, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal, bem como os tribunais e conselhos municipais. Duas regras foram compulsoriamente definidas para os Tribunais de Contas das unidades federadas: compete à Constituição Estadual dispor sobre os Tribunais de Contas, os quais, adiantou o constituinte, devem ser integrados necessariamente por sete conselheiros.

Os Tribunais de Contas não funcionam de modo integrado. O fato dificulta a ação do controle, se envolvidos recursos de mais de uma esfera de governo ou mesmo de uma só esfera, mas aplicados por autoridades de outra.

Não há recurso do Tribunal de Contas de Município para Tribunal de Contas do Estado, nem deste para o da União, atuando, cada tribunal, em sua esfera, como instância máxima.

Os Tribunais de Contas podem se dividir em câmaras, funcionando o plenário tanto como instância recursal quanto como detentor de competência originária, segundo a natureza e importância das matérias sob fiscalização.

3. METODOLOGIA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO

O presente capítulo tem por objetivo a caracterização do tipo de estudo realizado, do tratamento de dados, análise, consolidação dos resultados, investigação e técnicas utilizadas. Com objetivo fundamental chegar à veracidade dos fatos apurados.

3.1. TIPO DE PESQUISA

A busca da necessidade humana de conhecer leva o homem a pesquisar. Segundo Gil (2008, p.26) define pesquisa “como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico”. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos.

Os objetivos especificam da presente pesquisa é análise das contas do município de Modelópolis do exercício de 2009, tendo como finalidade esclarecer de um modo geral a metodologia do controle externo utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, feita através de um levantamento bibliográfico e estudo de caso.

Foi feita uma investigação do banco de dados e Balanços Anuais encaminhados ao TCE-PR, com finalidade de orientação aos gestores públicos no desenvolvimento de estudos relacionados com as técnicas de controle da administração pública, o planejamento e execução de suas ações.

3.2. NATUREZA

De acordo com Martins; Theóphilo (2007, p.136) “As características da pesquisa qualitativa destacam-se pela predominância do caráter descritivo dos fatos e dados; pela preocupação com o processo e não somente com os resultados; pela análise indutiva dos dados e pela preocupação com os significados. Assim, esse tipo de

pesquisa foca as descrições, compreensões e interpretação dos fatos ao invés de medi-los”.

O estudo qualitativo dessa pesquisa foi conduzido através de uma pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso.

3.3. ABORDAGEM TÉCNICA E PROCEDIMENTOS

A problemática do presente pesquisa demanda de uma investigação qualitativa, no que se refere aos objetivos propostos aos procedimentos de coletas de dados e análises de dados. Em relação aos procedimentos foram utilizados, pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso.

3.4. Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida e constituída principalmente de livros e artigos científicos.

Conforme Gil (2008, p.50) “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que poderia pesquisar diretamente”.

A pesquisa bibliográfica é indispensável nos estudos históricos, nessa pesquisa busquei renomados autores que tratam tanto da administração pública como do controle externo.

3.5. Pesquisa Documental

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Segundo Gil (2008,p.51) “Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

Foram analisados relatório de pesquisa, os Anexos e Balanços do município como também as Leis, Decretos e Resoluções.

3.6. Estudo de Casos

O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de uma ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado.

De acordo com Yin (2005, p.32), “o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas varias fontes de evidencias”.

O objeto da pesquisa constitui no controle externo no que se refere ao acompanhamento das prestações contas, foram levantadas todas as informações referente as orientações e obrigações legais.

Para realização dessa pesquisa optou-se limitar a um município do estado do Paraná, usando um nome fictício de Modelópolis, preservando o sigilo das informações, necessária para viabilidade da pesquisa.

Foram preparados relatórios consolidados com base nas informações levantadas para realização do trabalho, verificando as principais exigências do TCE-PR nas

análises das contas dos municípios do Paraná, delimitando o exercício de 2009 do município.

Em uma análise das contas do município de Modelópolis ficou constatado um desequilíbrio entre os gastos com as ações governamentais, como déficit financeiro nas fontes livres no exercício de 2009.

Cabe a rigorosa observância na prevenção de desequilíbrios fiscais estruturais e limitação de gastos públicos continuados e, compensando-se os efeitos financeiros decorrentes de aumento duradouro do gasto.

Ao fiscalizar o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, o TCE-PR verifica, em especial, se as metas estabelecidas pela lei de diretrizes orçamentárias foram atingidas, os limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar, medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao limite legal, os limites das dívidas consolidada e mobiliária e o cumprimento do parâmetro constitucional.

4. ESTUDO DE CASO APLICADO

Neste capítulo serão apresentadas aspectos históricos do tribunal de contas do Paraná, estrutura do tribunal de contas do Paraná (lei orgânica e regimento interno, processo de prestação de contas e estudo específico.

4.1. ASPECTOS HISTÓRICOS

Em dois de junho de 1947 nascia o Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Criado através do Decreto-Lei estadual nº 627, foi instituído pelo então governador do Estado, Moysés Lupion (que seguiu a atribuição do artigo 6º, inciso V, do Decreto-Lei Federal nº 1202, de oito de abril de 1939) e substituiu o Conselho Administrativo do Estado.

Instalado na Rua Ermelino de Leão, nº 513, em imóvel ocupado hoje por uns dos segmentos da Polícia Civil do Estado do Paraná, teve sua primeira composição formada por Corpo Deliberativo, composto por cinco juízes, Corpo Instrutivo - formado por Secretaria, Diretoria de Fiscalização da Execução do Orçamento e Diretoria Revisora de Contas - e uma Representação da Fazenda.

Seu primeiro regulamento, feito pelo Decreto-Lei nº 673, de nove de julho de 1947, definiu a estrutura e competência da Corte, definindo, entre outras atribuições, poderes para ordenar o seqüestro de bens dos responsáveis ou seus fiadores e a prisão dos que procurassem fugir à responsabilidade.

Em 12 de agosto de 1947 é aprovado o primeiro Regimento Interno da Casa, versando sobre sua constituição e estabelecendo procedimentos de trabalho a serem adotados. Com 74 artigos, foi assinado por todos os juízes do Tribunal: Raul Vaz, Daniel Borges dos Reis, Brasil Pinheiro Machado, Raul Viana e Caio Graccho Machado Lima.

A eleição de seus primeiros dirigentes ocorreu em 14 de julho de 1947, levando Raul Vaz à presidência (fato que se repetiria por mais 15 vezes em sua carreira) e Daniel Borges dos Reis à vice-presidência.

Nesses primeiros anos da Corte, a grande preocupação de seus membros foi a de provê-la e aparelhá-la para exercer seu papel fiscalizador. Vêm desta época as primeiras instruções essenciais para a fiel análise dos processos de tomada de contas perante a Fazenda Estadual e para a organização das atribuições do Tribunal de Contas.

Nas décadas de 50 e 60, o Tribunal passa por alterações em sua organização e competência. Seus juízes passam a ser denominados de ministros e agora são sete efetivos, contando, ainda, com mais sete ministros substitutos. Os auditores passam a ser sete. É instituído o Conselho Superior para o julgamento de matérias administrativas da Casa. Em 68 é criada a Corregedoria, sendo o ministro Leônidas Hey de Oliveira o primeiro corregedor.

O ano de 1969 é marcado pela aprovação do segundo Regimento Interno, que vigorou até 2005. O documento foi assinado pelos então ministros João Feder, presidente, Leônidas Hey de Oliveira, vice-presidente, Raul Viana, José Isfer, Antônio Ferreira Rüppel, Nacim Bacilla Neto e Rafael Iatauro.

A década de 70 foi um prenúncio das grandes responsabilidades que o Tribunal de Contas viria a assumir. Com a Emenda Constitucional 01/69, a Corte passa a ter a atribuição de fiscalizar os municípios do Estado. Logo, através do Provimento 01/70, os procedimentos para as prestações de contas municipais são regulamentados.

Em 19 de dezembro de 1972, ano em que a Corte completou seu 25º aniversário, o Tribunal de Contas do Paraná passa a exercer suas atividades em sua nova sede, ao lado do Palácio Iguaçu. Em 29 de maio de 1971, a Constituição Estadual passa a intitular os então ministros de conselheiros.

São criadas as Inspetorias de Controle Externo para auditoria e fiscalização orçamentária e financeira dos órgãos da administração direta e indireta do Paraná e das entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado pertencentes, exclusiva ou majoritariamente, ao Estado e municípios.

Os anos 80 foram anos de crescimento, treinamento e incremento das ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas. Em 1982 é iniciada a construção do prédio anexo à sede, inaugurada em nove de março de 1987, com o propósito de atender às crescentes necessidades físicas e operacionais da Corte.

É implementado programa de desenvolvimento funcional para aperfeiçoar o Corpo Instrutivo nas áreas de Direito Público e Constitucional, Contabilidade e Orçamento, Prestação de Contas E Organização e Métodos - todos com ênfase em auditoria, tema fundamental para o processo de crescimento que a Corte atravessava.

O Tribunal de Contas também se volta cada vez mais à orientação dos municípios, passando a realizar diversos treinamentos para técnicos das prefeituras e câmaras municipais.

Em 1983 a Corte é responsável pela organização do XII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em Foz do Iguaçu, sob o comando do então presidente, conselheiro Cândido Martins de Oliveira.

Nos anos 90, com o advento da Constituição de 1988, que institui o direito de denúncia, o Tribunal de Contas passa a exercer seu papel social, incentivando a comunidade a participar ativamente do controle da administração pública. Para tanto, estabelece as normas para a aplicabilidade da denúncia e cria padrões para tramitação e julgamento da mesma através do Provimento 01/91.

Em 1992 é criada a Coordenadoria de Auditoria de Operações de Crédito Internacionais – CAOCI (intitulada, atualmente, de Coordenadoria de Auditoria – CAD).

A partir deste ano, a Corte também dá início ao processo de informatização de seus setores face aos avanços tecnológicos e à ampliação constante de suas delegações. Para que todo o Corpo Instrutivo esteja adequado à nova era, são intensificados os esforços para capacitação e reciclagem de seus funcionários, com a promoção de cursos e treinamentos na área de informática, auditoria financeira, economia do setor público, contabilidade geral e pública, organização e controle de almoxarifado, entre outros.

Um fato muito importante marca o ano de 1994. Pela primeira vez é promovido concurso para procurador junto ao Tribunal de Contas. A solenidade de posse conjunta de nove procuradores é festiva e denota uma grande renovação para a Casa.

No ano de 1995 é inaugurada a rede informática. É o primeiro passo para a integração entre todos os setores da Corte. A partir desse ponto, vários programas são desenvolvidos para interligar e agilizar os trabalhos.

No mesmo ano, o Tribunal de Contas recebe credenciamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para realizar auditoria em projetos e programas co-financiados pela entidade. Com a autorização, o TCE torna-se o primeiro organismo superior de fiscalização no continente a realizar auditorias em projetos co-financiados pelo BID.

Objetivando aproximar os tribunais de contas e as cortes fiscalizadoras dos países membros do Mercosul, o TCE promove, em 1995, sob a presidência do conselheiro Nestor Baptista, o I Encontro Internacional de Fiscalização do Mercosul, na cidade de Foz do Iguaçu, com a presença de representantes de vários estados brasileiros e países sul-americanos.

Num mundo cada vez mais globalizado, o Tribunal de Contas do Paraná interage e troca experiências com organismos de controle de várias partes do mundo, celebrando convênio de cooperação técnica com o Tribunal de Contas da Espanha, Tribunal de Contas de Portugal e Corte dei Conti (da Itália), além dos tribunais de contas Província de Salta e Província del Chaco, ambos na Argentina. Em 1996, filia-se à Organização Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS e, em 1997, à European Organization of Regional Audit Institutions – EURORAI.

O Tribunal de Contas inicia o novo milênio diante de um novo desafio: a Lei de Responsabilidade Fiscal, de quatro de maio de 2000.

A LRF faz uma verdadeira revolução na administração pública, trazendo novos princípios de aplicabilidade, controle, programação e receita pública, além de prever punições fiscais e penais. A regra é não gastar mais do que se arrecada. No âmbito das

prestações de contas, traz novos aspectos pontuais voltados ao limites, procedimentos e prazos.

Como primeira medida, a Corte cria uma comissão especial, comandada pelo então procurador e atual conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, para estudos e reflexos da LRF nos estados e municípios. São avaliadas as prioridades nos que diz respeito aos trabalhos de orientação.

Diante desse novo panorama, o TCE lança, em 2001, o Sistema de Informações Municipais – Lei de Responsabilidade Fiscal para o envio, através da via magnética, das informações exigidas pela LRF. Com esse grande passo, o número de documentos enviados em papel diminui drasticamente e agiliza a análise das contas. No mesmo ano, é lançada a ItraneTC, sistema web privativo do Tribunal de Contas para publicação informações com conteúdo de interesse exclusivamente interno. Também é feito levantamento das obras inacabadas no Paraná, que revela, em seu relatório, a existência de cerca de 1.100 obras sem conclusão.

Face às essas informações e à necessidade crescente de padronização dos dados enviados pelo município, a família do Sistema de Informações Municipais aumenta, com o lançamento do SIM – Prestação de Contas Anual e do SIM – Acompanhamento Mensal, este último com os sub-módulos “Obras Públicas” e “Contabilidade”.

Os novos sistemas, seguindo o princípio da auditoria sem papel, aperfeiçoam a fiscalização e revelam ao Tribunal de Contas um quadro exato da administração pública municipal paranaense. Suas informações exatas mostram como o município está aplicando os recursos.

Estimulando a participação efetiva da sociedade na administração pública, a Corte instituí, em 2002, com uma atitude pioneira no País, o Programa de Controle Social. Através desse mecanismo, a população denuncia o mau uso do dinheiro público e exerce sua cidadania. Este ano também é marcado pela nomeação da primeira procuradora-geral do Tribunal de Contas. A posse de Kátia Regina Puchaski confirma a presença cada vez mais forte da mulher na administração pública.

O primeiro concurso para auditores realizado pelo Tribunal de Contas, em 2003, também traz renovação ao Corpo Especial da Casa. Atualmente, são quatro os auditores empossados pelo concurso.

Nesta esteira de inovações, é implantado o Analisador Eletrônico de Contas, que verifica todos os dados enviados pela prefeitura em tempo recorde e emite instrução técnica a respeito. A primeira análise das contas das prefeituras referentes ao exercício administrativo de 2003 é feita em 60 dias.

Importante destacar a implantação, em 2004, de dois sistemas novos. O módulo Atos de Pessoal, novo integrante do SIM – Acompanhamento Mensal, mapeia toda a estrutura de cargos do município, acompanhando admissões, evolução das carreiras dos servidores, aposentadorias e, sobretudo, salários, inclusive de agentes políticos. Já o SEI (Sistema de Estadual de Informações) tem como meta exercer a fiscalização da administração direta do Estado com mais rapidez e eficiência, exigindo que os responsáveis pelos órgãos estaduais informem mensalmente as movimentações financeiras.

No ano seguinte, o Tribunal de Contas dá mais transparência aos seus trabalhos ao editar, em parceria com Departamento de Imprensa Oficial, o jornal “Atos Oficiais”. A publicação divulga, semanalmente, todos os atos do Tribunal de Contas, englobando ata das sessões do Tribunal Pleno, votos redigidos, editais de intimação, atos de alerta, decisões do Conselho Superior, atos normativos emitidos pela Corregedoria-Geral, despachos, atos normativos do Ministério Público, portarias baixadas pela Presidência, entre outros.

O ano de 2006 é marcante para o Tribunal de Contas. Neste ano, é aprovada a nova Lei Orgânica da Casa e o novo Regimento Interno, este inalterado desde 1969. A Corte ganha novas atribuições e passa a julgar os processos através de duas câmaras, cada uma composta por três conselheiros. O Tribunal Pleno fica responsável por responder às consultas e julgar denúncias. As diretorias são renomeadas e é criada a Inspeção de Controle Externo da Capital, que fiscaliza, exclusivamente, o município de Curitiba. Os novos procedimentos transformam a análise dos processos dentro da Corte e exigem adequações dos municípios.

No mesmo período a Corte cria sua Ouvidoria, aproximando-se mais ainda do cidadão paranaense. O novo setor é responsável por receber denúncias, críticas, queixas e sugestões sobre todos os gestores públicos do Paraná, inclusive do próprio Tribunal.

Ao final desse mesmo ano, o Tribunal promove, em Foz do Iguaçu, o XI SINAOP – Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas. O encontro mobiliza profissionais de diversas áreas na busca de um caminho que leve ao combate da corrupção em obras públicas no País. Como resultado, é divulgada a “Carta de Foz”, que aponta o projeto básico da obra e o controle social como principais ferramentas de controle dessas obras.

4.2. ESTRUTURA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

Aprovada no final de 2005, pela Assembléia Legislativa paranaense, a Lei Complementar 113/05 começou a vigorar em 2006, junto com o novo Regimento Interno do TCE, composto por 540 artigos. Esses dois instrumentos que substituíram uma legislação ultrapassada, elaborada havia quase 40 anos mudaram a estrutura administrativa da Casa e possibilitaram que as decisões da Corte possam ser mais rápidas e efetivas.

4.2.1 Natureza e Competência

O Tribunal de Contas do Estado é um órgão público de controle externo, dotado de autonomia, que tem como função principal a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública do Estado e dos municípios paranaenses (art.9º da LC 113/2006), em auxílio à Assembléia Legislativa e às Câmaras Municipais.

Para assegurar a eficácia do controle e instruir o julgamento das contas dos órgãos públicos, verifica se os atos praticados pelos seus responsáveis, que resultem em receita, despesa ou gerência de bens, valores e direitos patrimoniais, encontram amparo nos princípios constitucionais da **legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**.

O objetivo é comprovar a probidade da administração e a regularidade da guarda e da utilização dos recursos públicos, além da fidelidade na execução do orçamento. Por consequência, coibir a ação dos maus administradores, caracterizada por fraudes, desvios de recursos e atos de corrupção.

A fiscalização do TCE é: Contábil - porque está relacionada com o controle das contas segundo as regras da contabilidade pública, hoje, dispostas na Lei Federal 4.320/64, que está para ser alterada pelo Congresso Nacional.

Financeira - porque está vinculada às questões pertinentes à moeda e ao endividamento público.

Orçamentária - porque o TCE acompanha a execução do orçamento, em âmbito estadual e municipal, e verifica a legalidade, a legitimidade e a economicidade na realização das despesas e na arrecadação de receitas pelo Poder Público.

Operacional - porque o TCE verifica o cumprimento das metas definidas no orçamento, confrontando a utilização dos recursos com os resultados obtidos pela administração pública, em favor do bem estar da sociedade.

Patrimonial - porque o TCE analisa o crescimento ou a redução dos bens patrimoniais dos órgãos sujeitos ao seu controle e considera, inclusive, fatores previstos no orçamento.

Os artigos 21 e 23 da Lei Orgânica e artigos 211 e 215 do Regimento Interno do TCE-PR, prevêm, entre outras atribuições, a de apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo Governador do Estado e pelos prefeitos municipais, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos e apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, na administração direta e indireta do Estado e dos municípios. Além disso, o Tribunal fiscaliza a aplicação de quaisquer

recursos repassados pelo Estado a municípios, através de convênios, e de subvenções a qualquer entidade de direito privado.

Também compete ao TCE responder a consultas sobre questões relativas à matéria sujeita a sua fiscalização e apurar denúncias sobre supostas irregularidades cometidas em órgãos públicos estaduais e municipais, formuladas com base (LC 113/2005, art. 38 e 30).

Os administradores públicos, cujas contas estão sujeitas ao julgamento pelo TCE, sob pena de responsabilidade solidária, devem adotar providências, imediatas, à instauração de tomada de contas especial para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, quando não forem prestadas as contas ou quando ocorrer desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou se ficar caracterizada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte prejuízo aos Cofres Públicos.

Se a providência não for adotada, o TCE determinará a instauração da tomada de contas especial e fixará prazo para o cumprimento da sua decisão (art. 233 Regimento Interno).

4.2.2 Autonomia

Como órgão técnico, especializado e independente, já que a própria Constituição lhe atribui a capacidade para o exercício e desenvolvimento de suas tarefas, o Tribunal de Contas presta auxílio aos Poderes Legislativos Estadual e Municipal no exercício do controle externo, mas sem qualquer subordinação hierárquica ou administrativa a eles.

O TCE é um órgão administrativo autônomo, que não pertence à estrutura de nenhum dos Poderes do Estado e nem está subordinado a qualquer um deles.

Portanto, também não participa da estrutura do Poder Judiciário, porque cabe ao órgão julgar apenas as contas, não o responsável. Sua função é somente de natureza administrativa.

A administração pública está sujeita ao controle interno e ao controle externo. O primeiro é realizado individualmente pelos Três Poderes “interna corporis”, ou seja, é aquele realizado por órgão ou conjunto de órgãos (sistema) que integra a estrutura fiscalizada, dentro de sua própria hierarquia administrativa.

A Lei Orgânica do TCE-PR (art.4) estabelece que todos os jurisdicionados manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** responsável pelo acompanhamento da execução do orçamento e dos programas de Governo.

Já o **controle externo** é exercido por órgão diverso do controlado. É o que faz o TCE quando fiscaliza os órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal, em auxílio à Assembléia Legislativa e às Câmaras Municipais.

As duas formas de controle devem se complementar e são fundamentais para a gestão democrática dos recursos públicos, viabilizando a melhora dos resultados e a prestação de contas aos cidadãos, aos contribuintes.

A própria Constituição Estadual § 1º, do art. 79, prevê responsabilidade solidária que os responsáveis pelo controle interno que, comprovadamente, tomarem conhecimento de irregularidade ou ilegalidade e delas deixarem de dar imediata ciência ao Tribunal.

4.2.3 Parecer Prévio das Contas Anuais

As contas anuais prestadas pelo Governador constituem uma das matérias mais importantes analisadas pelo TCE durante o ano. O art. 74, I, da Constituição do Estado estabelece que compete ao Tribunal, em auxílio ao controle externo a cargo da Assembléia Legislativa, emitir parecer prévio sobre a matéria. A apreciação tem caráter geral e o objetivo de demonstrar se o balanço anual do Estado reflete, adequadamente, a posição orçamentária, patrimonial e financeira em 31 de dezembro e se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública.

O parecer e o relatório conclusivo, de natureza técnico administrativo contábil, elaborados pelo Tribunal de Contas, dão sustentação ao julgamento político

administrativo das contas do Governo pela Assembléia, a quem cabe aprovar ou rejeitar a matéria.

A partir da entrega da prestação de contas pelo Executivo, o Tribunal tem 60 dias para encaminhar o parecer prévio ao Legislativo, como determina a Constituição Estadual.

No parecer, o TCE **recomenda** a aprovação ou a rejeição.

A prestação de contas é um documento básico que reúne os resultados de receitas e despesas dos vários órgãos da administração do Estado e engloba os atos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Para relatar a matéria, o presidente do TCE designa um conselheiro-relator, a quem cabe constituir a comissão técnica especial, responsável pelo exame da prestação de contas. A comissão analisa os resultados da gestão anual, sob os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial e elabora um relatório conclusivo. Com base nesse trabalho, o relator das contas anuais submete sua proposta de parecer prévio à discussão e votação pelos demais conselheiros, durante sessão do Pleno.

O Regimento Interno do Tribunal assegura o Ministério Público junto ao TCE, antes de emitir seu parecer, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas poderá requerer ao Relator qualquer providência ordenatória dos autos que lhe pareça indispensável à melhor instrução da matéria, bem como informações complementares ou elucidativas que entender conveniente.

4.2.4 Acompanhamento das Contas dos Órgãos Estaduais

Com respaldo no Regimento Interno (art.252), o TCE fiscaliza e julga as contas dos responsáveis por 18 secretarias de Estado, 399 prefeituras, 399 câmaras municipais, 136 entidades estaduais e outras 450 municipais (fundos, fundações,

autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, consórcios intermunicipais, serviços autônomos de água e esgoto e entidades previdenciárias).

Para cumprir essa atribuição, a Diretoria de Controle da Administração Estadual do TCE analisa os balanços, balancetes, prestações de contas, licitações e contratos, além dos atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias dos órgãos pertencentes à administração pública.

Além de verificar as informações que constam dos balanços anuais encaminhados ao Tribunal, os técnicos realizam auditorias “in loco” para ampliar a análise e melhor avaliar o desempenho da gestão pública. Com base nesse trabalho são elaborados relatórios técnicos e constituídos processos a serem submetidos à apreciação do Tribunal Pleno.

4.2.5 Análise das Contas Municipais

O TCE, com base no art. 23 da Lei Orgânica, emite parecer prévio sobre as contas anuais dos municípios e julga as de gestão anual dos responsáveis pelas autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista das 399 cidades paranaenses.

Os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal Pleno dão sustentação ao julgamento das contas anuais prestadas pelos prefeitos a cargos das respectivas Câmaras e só deixarão de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores (Regimento Interno, art. 215, § 3º).

A análise, pela Diretoria de Contas Municipais (DCM), considera o atendimento de determinações legais, regulamentares e, principalmente, o cumprimento de dispositivos constitucionais.

A DCM verifica, por exemplo, se a prefeitura cumpriu o limite constitucional de 25% em gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, com atenção especial para aplicação dos recursos do Fundeb, e se foram respeitados os limites de gastos com pessoal, inclusive aqueles relacionados com a remuneração de prefeitos e vereadores.

Além de emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelos prefeitos, o Pleno pode responsabilizá-los por despesas julgadas irregulares, com base no resultado de auditorias que apontem a ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. Nesses casos podem ser aplicadas sanções, como a multa proporcional ao dano causado ao erário.

4.2.6 Corpo Deliberativo

Conselheiros: O colegiado é formado por sete conselheiros, nomeados pelo governo do Estado, obedecendo a seguinte composição: quatro são escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo governo estadual, sendo um deles de livre escolha e dois, alternadamente, entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. A cada dois anos, são eleitos o presidente, o vice-presidente e o corregedor-geral.

Auditores: Em número de sete, são os substitutos legais dos conselheiros em suas faltas ou impedimentos, e podem praticar todos os atos atribuídos àqueles.

O provimento do cargo ocorre por meio de concurso público.

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas: Composto por 11 procuradores, sob a coordenação do procurador geral, tem como principal missão o cumprimento da lei em todas as decisões tomadas pelo Tribunal, além da defesa da ordem jurídica e do regime democrático. O provimento do cargo de procurador é feito por meio de concurso público.

O **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas** tem a missão de promover a ordem jurídica e o regime democrático como guarda da lei e fiscal de sua execução, no âmbito da fiscalização das contas públicas, além de zelar pelo efetivo respeito da execução orçamentária, contábil, financeira, operacional e patrimonial do Estado e dos municípios.

Presidência: Órgão responsável pela representação e direção do Tribunal e de seus serviços.

Corregedoria-Geral: É o órgão responsável pela inspeção e correição permanente dos serviços do Tribunal e também por instaurar processo administrativo disciplinar contra servidores da Casa. Também é responsável pelo serviço de Ouvidoria.

4.2.7 Julgamentos de Processos

Câmaras: A nova Lei Orgânica implantou o sistema de câmaras, responsáveis pela análise e julgamento das contas das prefeituras e câmaras municipais, administração pública indireta, no âmbito estadual, e da direta e indireta dos municípios. As câmaras também são responsáveis pela análise e julgamento das prestações de contas de transferências voluntárias de entidades públicas e privadas. As sessões da Primeira Câmara são realizadas às terças-feiras e às da Segunda Câmara, às quartas-feiras.

Tribunal Pleno: Órgão máximo do Tribunal É responsável pelo julgamento das contas do governador do Estado, Assembléia Legislativa, Judiciário, Ministério Público e secretarias de Estado.

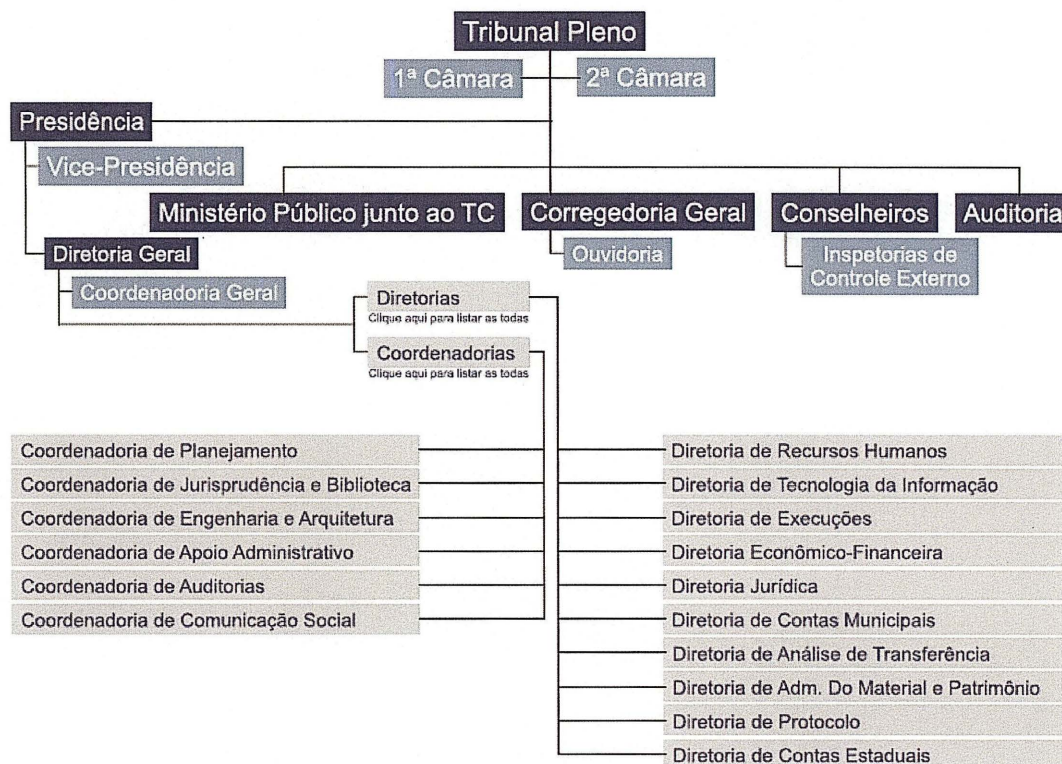
Também cabe ao Pleno responder a consultas e julgar denúncias, representações e recursos ou seja, rever as decisões das câmaras quando em grau de recurso. Tem ainda a exclusividade de usar instrumentos de jurisprudência, como o prejudgado, a uniformização de jurisprudência e a súmula, para facilitar e padronizar suas decisões. As sessões, com a participação de todos os conselheiros, ocorrem às quintas-feiras.

É o Pleno que discute e delibera sobre os processos dos órgãos sujeitos à fiscalização do Tribunal que constam da pauta das sessões e ainda decide sobre matérias não controversas, submetidas à votação, independente da publicação da pauta, por urgência.

Somente por decisão definitiva do órgão colegiado competente poderá o Tribunal aplicar as sanções do art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, sendo vedada sua imposição no curso da instrução ou antes do julgamento de mérito.

4.2.8 Estrutura Organizacional

O que são e o que fazem as unidades



Fonte: http://www.tce.pr.gov.br/otribunal_estrutura.aspx

4.3. PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas é obrigação imposta pela norma constitucional (art. 70, parágrafo único, com redação da Emenda Constitucional nº19) a toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a Unidade da Federação responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Prestam contas ao Tribunal o prefeito, os presidentes das câmaras municipais, bem como os presidentes de autarquias, fundações e fundos, os diretores presidentes de empresas públicas e de sociedades de economia mista que pertençam à estrutura orgânica do município. Os beneficiários de transferências voluntárias feitas pelo município devem apresentar as respectivas contas ao órgão repassador, para análise e emissão de parecer pela unidade central do Sistema de Controle Interno. Cabe a esta a guarda das prestações de contas.

Em geral, os agentes públicos responsáveis por perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário estão sujeitos à Tomada de Contas Especial, instaurada e concluída no âmbito administrativo, a ser julgada pelo Tribunal de Contas.

A prestação de contas anual do município, cujo julgamento é de competência da câmara municipal, deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas, até o dia 31 de março do exercício seguinte (art. 23 § 1º da Lei Complementar n.º 113/2005), para emissão de parecer prévio.

Já as prestações de contas anuais dos demais órgãos e entidades da administração direta e indireta do município, tais como autarquias, fundações e fundos, assim como as referentes aos presidentes de câmaras que administrem recursos, são julgadas pelo Tribunal de Contas.

A omissão do prefeito no dever de apresentar a prestação de contas anual do município pode caracterizar:

- Crime de responsabilidade sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da câmara dos vereadores, em conformidade com o disposto no art. 1º, VI, do Decreto-Lei n.º 201, de 27/02/1967.

- Motivo para intervenção do Estado no município, nos termos do art. 20 da Constituição do Estado do Paraná.

- Instauração do processo de Tomada de Contas Especial pela câmara municipal, na forma estabelecida na Lei Orgânica do município.

A falta de prestação de contas ou prestação parcial pelos gestores públicos pode caracterizar:

- improbidade administrativa (art. 11, VI, da Lei no 8.429/92);
- instauração pelo Tribunal de Contas de Tomada de Contas Especial;
- aplicação de multa, fundada no art. 87, III, da Lei Complementar nº 113/05.

As prestações de contas anuais, após análise das diretorias técnicas, são remetidas ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para emissão de parecer e, na seqüência, encaminhadas ao relator para apresentação de voto, que será submetido à deliberação no Plenário da Corte de Contas visando julgamento. O Tribunal Pleno julgará as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

As contas serão julgadas irregulares, em consonância com o art. 18 da Lei Orgânica do TCE/PR (Lei Complementar nº 113/05), quando comprovada alguma destas ocorrências:

- omissão no dever de prestar contas;
- infração à norma legal ou regulamentar;
- desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
- desvio de finalidade.

4.4. ESTRUTURA DO CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas do Estado é um órgão público de controle externo, dotado de autonomia, que tem como função principal a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública do Estado e dos municípios, em auxílio à Assembléia Legislativa e às Câmaras Municipais.

4.4.1 Natureza do Controle Exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná

A Constituição Federal (art.70) determina que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e das demais entidades da União e das demais entidades da

Administração Pública, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

A fiscalização contábil, financeira e orçamentária compreende três aspectos: legalidade; legitimidade; e economicidade.

O controle de legitimidade exercido pelo Tribunal de Contas do Paraná não compreende a avaliação do mérito da atividade administrativa. Ao mencionar as duas expressões, controle da legalidade e controle de legitimidade, o texto constitucional busca deixar evidente que a fiscalização a ser empreendida pelos órgãos de controle interno e externo não se resume ao mero exame formal da adequação dos atos e atividades administrativa do Estado à lei. Esse controle (de legitimidade) deve alcançar todos os demais preceitos e princípios constitucionais (moralidade, impessoalidade, razoabilidade, segurança jurídicas, continuidade do serviço etc.).

Podemos afirmar que, nos termos da Constituição Federal, o controle de legalidade compreende a verificação do cumprimento da lei; o controle de legitimidade, a plena observância do ordenamento jurídico.

O poder conferido ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná para controlar não apenas o cumprimento da lei (legalidade), mas a observância da Constituição (legitimidade) resulta, inclusive, na prerrogativa reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal aos Tribunais de Contas para o exame de constitucionalidade das leis e dos atos sujeitos à fiscalização, declarada pelo STF por meio da Súmula nº 347: “O Tribunal de Contas, no exercício das suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”

Quando se reconhece aos órgãos de controle externo o dever de verificar não apenas a legalidade, mas a plena conformidade do ato ou da atividade administrativa ao ordenamento jurídico, é conferida ao Tribunal de Contas a competência para impugnar ato que, não obstante se conforme a lei viole a Constituição Federal. Este poder denomina-se controle de constitucionalidade e está inserido no âmbito do controle de legitimidade dos Tribunais de Contas expressamente mencionado pelo texto constitucional.

Na busca do alcance da expressão controle de economicidade, deve-se proceder ao exame sistemático do texto constitucional, exame que nos remete ao disposto no art. 74. Este, ao se tratar do sistema de controle interno menciona a avaliação dos resultados quanto a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

O controle da economicidade ocorre de forma bastante mitigada, e à adequação da atividade administrativa ao ordenamento jurídico.

No controle da economicidade, serão examinados aspectos relacionados à efetividade, em que se examina em que medida as metas definidas foram alcançadas; à eficiência, que busca ponderar os custos do programa em face dos benefícios; e a eficácia dos programas, cujo foco corresponde à análise dos resultados efetivamente obtidos.

O instrumento de que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem-se valido para exercer o controle de economicidade da atividade administrativa do Estado e municípios são as auditorias de natureza operacional.

Por meio dos processos de prestação e de tomadas de contas e das auditorias de natureza operacional, torna-se possível o exame da economicidade da gestão pública.

O controle de economicidade realizado pelo TCE-PR envolve, portanto, aspectos de legitimidade e, em menor medida, de mérito.

O controle de legalidade e de legitimidade exercida pelo TCE-PR é pleno porque, além da fiscalização, o Tribunal dispõe de instrumentos para determinar a revisão dos atos ou atividades ilegítimos.

4.4.2 Atribuições Constitucionais e Legais

A Constituição Federal, em seu art. 71, de modo detalhado, indica os instrumentos por meio dos quais o controle externo será exercido e confere, de forma expressa, o desempenho desses instrumentos de controle ao Tribunal de Contas.

A Lei Complementar n.º 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná), art. 1º:

- I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado nos prazos gerais previstos na Constituição Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos prazos específicos previstos nesta lei;
- II – julgar as contas dos chefes dos órgãos do Poder Legislativo estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público e deste Tribunal;
- III – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- IV – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

As principais atribuições podem ser sintetizadas nas categorias a seguir indicadas. Opinitiva ou consultiva, na elaboração do parecer prévio as contas anuais.

Fiscalizadora, realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades.

Julgamento de contas, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Registro, apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de administração de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, executadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Sancionadora, aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabeleceria, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Corretiva, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verifica ilegalidade(CF,art. 71,IX).

4.4.3 Natureza das Sanções Aplicadas e Poder Disciplinar

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, dispõe de instrumento para aplicação de sanções as responsáveis pela prática de atos ilegais (omissão no dever de prestar contas, prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, conforme define art. 85, da Lei Complementar 113/2005.

Constata a ocorrência de infração, o TCE-PR pode aplicar qualquer das sanções indicadas no item anterior (multa, declaração de inidoneidade para licitar, inabilitação para exercício de cargo em comissão, bem como condenar o gestor a débito).

Das decisões do TCE-PR podem resultar, portanto, sanções de natureza civil e administrativa.

4.4.4 Espécie de Processo

As regras básicas acerca da tramitação dos processos no TCE-PR estão definidas na Lei Orgânica (Lei Complementar 113/2005) e no Regimento Interno do Tribunal.

As normas básicas acerca do dever de prestar contas se encontram previstas na Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, que dispõe que: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos qual a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniárias”.

Em relação aos instrumentos de que o TCE-PR pode-se valer para a realização da sua tarefa de fiscalização, a Constituição Federal faz referência, no art. 71, IV, à realização de “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II”.

O objetivo dos processos de auditorias não é apurar ilegalidade em ato ou contrato específico. Para verificar se determinado ato ou contrato é ilegal, o TCE-PR pode realizar simples inspeção, e se forem identificados indícios de ilegalidade, a própria equipe técnica do TCE-PR pode encaminhar representação ao Tribunal.

4.5. PRINCIPAIS NORMAS SOBRE O CONTROLE EXTERNO

O controle externo compreende o controle parlamentar direto, o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nesta matéria) e o controle jurisdicional.

4.5.1 Controle Parlamentar de Direto

Os parlamentares exercem o controle sob a administração pública, através do chamado controle parlamentar direto. A própria função do legislativo como consta na Carta Constitucional é a de fiscalizar e controlar os atos da administração pública, para isso o legislativo é auxiliado pelo Tribunal de Contas. O legislativo têm a possibilidade de sustação de atos e contratos do executivo, a convocação de ministros e requerimentos de informações para possíveis investigações, o recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor, a possibilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito, as autorizações ou aprovações do necessário para atos concretos do executivo, o julgamento das contas do executivo e a possibilidade de suspensão e destituição do presidente ou de ministros da república. Há alguns poderes que são privativos do senado federal.

Tais poderes privativos são: aprovar previamente por voto secreto a escolha de magistrados autorizarem operações externas de natureza financeira que são de interesse da União, fixar limites para o montante da dívida da União, dispor sobre os limites e sobre as condições de crédito externo e interno da União, como também dispor sobre as condições para a concessão de garantias da União em operações de crédito tanto externo quanto interno, como também para o montante da dívida mobiliária da União.

4.5.2 Controle pelo Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é dotado de autonomia, estrutura e competências equivalentes aos Poderes do Judiciário. Sua função é exatamente fiscalizar os atos da administração pública. Com poderes únicos e diferentes dos de outras instituições. A fiscalização movida pelo Tribunal de Contas que atua auxiliando o legislativo é a de fiscalizar a contabilidade, as movimentações financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais da administração pública. Cabe ao Tribunal de Contas um parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e o julgamento das contas dos administradores públicos.

4.5.3 Controle Jurisdicional

Por outro lado o controle jurisdicional se demonstra através da possibilidade de existirem medidas judiciais a disposição de todos os cidadãos brasileiros, como o *Habeas Corpus*, o *Mandado de Segurança*, o *Habeas Data*, o *Mandado de Injunção*, a *Ação Popular*, a *Ação Civil Pública* e a *Ação direta de Inconstitucionalidade*.

São medidas judiciais que estão a disposição da população brasileira como um todo, funcionando como um elemento importante no controle que a sociedade exerce sob as condutas da administração pública. Assim tais medidas servem para a correção das condutas tomadas pela administração pública que possam afrontar a população nacional e seus direitos.

O *Habeas Corpus* é utilizado na defesa de direitos ligados com a liberdade individual, sua utilização deve estar ligada com o cerceamento ou uma possível ameaça de cerceamento que possa existir no direito individual de liberdade de locomoção. Tal cerceamento ou ameaça deve partir da administração pública, assim tal medida atua na defesa dos cidadãos quanto a uma possibilidade da administração pública por algum motivo impedi-lo de se locomover em determinado espaço, prendendo o indivíduo e restringindo seu direito de locomoção. Para promover o *Haber Corpus* não se faz

necessário ser representado por um advogado, ou seja, todo e qualquer indivíduo pode promovê-lo.

O *Habeas Data* é o instrumento que pode ser utilizado para assegurar o contato a conhecimentos ou a retificações de informações que possam ditar sobre a vida do interessado em propor tal medida.

O *Mandado de Segurança* é utilizado na proteção de direitos líquidos e certos, que não podem ser protegidos pelo Habeas Corpus e pelo Habeas Data, deve ser impetrado quando alguma instituição pública ou qualquer pessoa jurídica que esteja exercendo função pública ameace os direitos que se enquadram na classificação líquido e certo. Um direito líquido e certo seria aquele que não é dependente de análises probatórias, podendo ser comprovados por documentação juntada no mandado de segurança. O *Mandado de Segurança Individual* tem como finalidade a defesa dos direitos que assegura apenas um indivíduo, já o *Mandado de Segurança Coletivo* busca a defesa de direitos que abranjam coletividade, podem ser proposto por partidos políticos, por organizações sindicais, entidades de classe ou associações, que estejam em funcionamento a pelo menos um ano, desde que tal direito tenha relação com os objetivos sociais de tais entidades.

O *Mandado de Injunção* deve ser utilizado em casos em que não esteja havendo um real efetivo cumprimento das normas legais, quando exista uma inércia por parte do judiciário na promoção de sua vigência. Tais casos devem estar ligados ao exercício de direitos e liberdades constitucionais ou dos direitos ligados a nacionalidade, a cidadania e também a soberania.

A *Ação Popular* está disponível a qualquer pessoa que tenha a intenção de recuperar danos causados ao patrimônio público, ao meio ambiente, a moralidade administrativa e também ao patrimônio histórico cultural, desde que seja provocado por ação de entidade partícipe da administração pública.

A *Ação Civil Pública* é o instrumento a disposição do Ministério Público, de entidades privadas e de entes estatais, que pode ser utilizado para evitar ou condenar as instituições responsáveis por danos maiores causados ao meio ambiente, aos consumidores, aos bens artísticos, estéticos, históricos, turísticos ou paisagísticos.

Por fim o último instrumento considerado ainda componente do conjunto de medidas disponíveis para a fiscalização externa e controle da administração pública, podemos citar a *Ação Direta e Inconstitucionalidade*. Tal instrumento pode ser proposto em face da omissão ou ação. Sendo que podemos entender por ação quando há uma proposta para que seja apreciada no supremo a possível inconstitucionalidade de uma lei, e por omissão quando ficar caracterizado que a falta de promoção de uma norma é um ato inconstitucional. As entidades que tem a permissão para entrar com esse tipo de medida são: Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas, Governadores de Estado, Procurador-Geral da República, Conselho Federal da OAB, partido político desde que tenha representação no Congresso Nacional e por fim a confederação sindical ou qualquer entidade de classe de âmbito nacional.

4.6. ESTUDO ESPECIFICO

Das decisões proferidas pelo Tribunal decorrem diversas conseqüências, iremos relatar os motivos mais freqüentes que ensejam rejeição de contas, consoante a sistemática adotada para a apresentação do resultado da análise técnica do referido procedimento, analisando as contas anuais do Município de Modelópolis do exercício de 2009, apresenta a demonstração das principais peças da execução orçamentária, financeira e patrimonial coletadas dos dados que compõem as demonstrações contábeis exigidas pela Lei nº 4320/64 e pelas exigências da Lei Complementar nº 101/00, sendo as informações extraídas do banco de dados de responsabilidade exclusiva da entidade municipal. São apresentadas, ainda, as demais informações resultantes da avaliação dos pontos de controle atinentes à aplicação das normas legais e princípios constitucionais.

4.6.1 Aplicação dos Mínimos Constitucionais na Educação

Por força constitucional, todo ano deve o Município aplicar os seguintes percentuais:

- 25% na educação infantil e no ensino fundamental (art. 212 da CF);
- 60% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica (art. 60, XII do ADCT).

Aqueles 25% incidem sobre toda a receita resultante de impostos, quer a diretamente arrecadada pela Administração Municipal (IPTU, ISS, ITBI, IRRF), quer a transferida pela União e Estado (FPM, ITR, ICMS, IPVA, IPI/Exportação, ITCMD).

Aplicam-se os 25%, de igual modo, sobre a receita da dívida ativa tributária, a de multas e juros por impostos atrasados e a derivada da Lei Kandir.

A partir da Emenda Constitucional no 53, de 2007, parte dos 25% não é mais necessariamente destinada ao ensino fundamental.

Não mais persiste a obrigação de utilizar 60% naquela etapa de aprendizado ($60\% \times 25\% = 15\%$ dos impostos).

Assim, ao longo dos 14 anos do Fundo da Educação Básica - FUNDEB, os Municípios podem aplicar, livremente, os 25% entre seus níveis de competência constitucional: **a educação infantil e o ensino fundamental** (art. 211, § 2º da CF).

O art. 68 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB enuncia, com clareza, os recursos da Educação. No caso do Município, eles são:

25% dos impostos diretamente arrecadados (IPTU, ISS, ITBI);

25% dos impostos, ou fundo de impostos, recebidos por transferência constitucional (FPM, ITR, IR retido, ICMS, IPVA, IPI/Exportação);

100% das transferências voluntárias recebidas (convênios da Educação);

100% do salário-educação;

e, por simetria, 100% do ganho líquido (plus) obtido junto ao FUNDEB;

As despesas que entram no cálculo dos 25% da educação do município, de modo geral, revelam-se elas no art. 70, LDB.

De forma mais detalhada, passamos a relacionar as despesas típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.

Todos esses gastos só cabem nos 25% do Município, quando relacionarem-se à Educação Infantil, Especial e de Jovens e Adultos (Fundamental) e ao Ensino Fundamental:

- salário e encargos do professor; vale aqui esclarecer que o PASEP, despesa com pessoal que é, entra, proporcionalmente, nos 25%; vale também ressaltar que, segundo entendimento do próprio MEC, a merendeira entra nos 25%;
- salário e encargos dos especialistas que apóiam a atividade docente (diretores, supervisores, orientadores pedagógicos);
- treinamento do profissional do magistério;
- salário e encargos dos servidores que atuam nas atividades-meio do ensino;
- construção, conservação e manutenção de creches e escolas;
- aquisição de prédios para funcionamento de creches e escolas;
- aquisição e manutenção de equipamentos voltados ao ensino;
- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas relativas ao aprimoramento da qualidade do ensino e à sua expansão;
- aquisição de materiais necessários às atividades-meio do ensino (apoio administrativo a creches e escolas);
- bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, desde que atendidas as condições do art. 213, § 1º da Constituição Federal;
- amortização do principal, pagamento de juros e demais encargos sobre empréstimos e financiamentos aplicados em despesas típicas do ensino;
- aquisição de material didático-escolar;
- transporte de alunos;
- subvenção a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas que se enquadrem inteiramente nas condições dos incisos I e II do art. 213, da Constituição Federal, combinado com o inciso IV, art. 77, LDB, bem assim as cautelas do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- subvenção às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público que se enquadrem inteiramente nas condições dos incisos I a V do § 2º e § 4º do art. 8º da Lei 11.494/07, bem assim as cautelas do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- inativos que serviram na Educação.

As despesas impróprias nos 25% da educação municipal De modo geral, revelam-se elas no art. 71, LDB.

De forma mais detalhada, passamos a relacionar despesas que não podem compor os 25% do Município:

- pesquisa não vinculada às instituições de ensino ou que não vise aprimorar a qualidade do ensino ou sua expansão;

- subvenção a instituições assistenciais, desportivas e culturais, sejam elas públicas ou privadas;

- formação de quadros especiais para a administração pública;

- merenda escolar;

- programas escolares de assistência médico-odontológica, farmacêutica, psicológica e social;

- obras de infra-estrutura que beneficiam creches e escolas (ex.: pavimentação e iluminação de rua em frente a prédio escolar);

- pagamento de professores e demais trabalhadores da Educação em desvio de função ou em atividade alheia ao ensino;

- bolsas de estudos a secundaristas e universitários;

- ensino à distância (art. 32, § 4º, LDB);

- qualquer despesa relacionada aos ensinos médio e superior.

Ordenador da despesa é quem assina Notas de Empenho e Ordens de Pagamento. Na área educacional esse ordenador será formalmente designado pelo Governador ou Prefeito, devendo ser ele o responsável pelo órgão da Educação Estadual ou Municipal (*titular da Secretaria, Departamento ou Diretoria de Educação*).

Para tanto, há de haver Decreto Executivo delegando, expressamente, a função de ordenar despesas.

A responsabilidade por irregularidades, no entanto, estendesse á ao titular da pessoa jurídica de direito interno, Estado ou município.

O não atendimento aos mínimos da Educação tem sido o principal motivo para a negação das contas dos Prefeitos.

Para tanto, o Tribunal de Contas-PR realiza deduções sobre a despesa apresentada pela Prefeitura. Essas glosas, via de regra, alcançam o que segue:

Executar o Superávit Financeiro dos recursos vinculados as Fontes de Recursos 101, 102, 103 e 104 no 1º Trimestre do Exercício seguinte;

Não deixar Contas a Pagar sem cobertura financeira;

Não considerar empenhos vinculados ao ensino que tenham as expressões (merenda, biscoitos, carne, macarrão, dentista, vale transporte, etc...) nos históricos;

Despesas com pessoal em desvio de função;

Vale-refeição, cesta-básica, vale-transporte nos 60% do FUNDEB para os profissionais do magistério. Em face de seu caráter indenizatório, não-remuneratório, tais despesas podem ser incluídas nos restantes 40% do FUNDEB; não nos 60%, vinculados, única e tão-somente, às parcelas remuneratórias (salário, vantagens, encargos patronais).

Gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino demonstrativo do sistema sim-am enviado pelo município de modelopolis exercício de 2009.

RECEITAS	Valores R\$
1 - RECEITA DE IMPOSTOS	1.190.240,96
2.1 - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS(85%)	13.171.914,61
2.2 - Parcela Destinada à Formação do FUNDEB	2.913.010,45
3 - RECEITAS VINCULADAS	3.427.227,81
3.1 - Transferências Multigovernamentais do FUNDEB	2.913.010,45
3.2 - Outras Receitas Vinculadas	514.217,36
4 - BASE DE CÁLCULO (1 + 2)	14.362.155,57
DESPESAS	
5 - DESPESAS VINCULADAS ÀS RECEITAS DE IMPOSTOS	1.392.321,83
5.1 - Despesas com Ensino Fundamental	0,00
5.2 - Despesas com Educação Infantil em Creches e Pré-Escolas	1.392.321,83

6 - DESPESAS VINCULADAS AO FUNDEB	2.910.823,03
6.1 - Profissionais do Magistério	1.745.317,15
6.2 - Outras Despesas	1.165.505,88
7 - DESPESAS VINCULADAS À CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO EDUCAÇÃO	294.745,39
8 - DESPESAS FINANCIADAS COM RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0,00
9 - DESPESAS FINANCIADAS COM OUTROS RECURSOS	253.746,24
10 - TOTAL DAS DESPESAS COM ENSINO	4.851.636,49
11 - PERDA NAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	0,00
12 - GANHO NAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	562.242,41
13 - DEDUÇÕES DA DESPESA	602.140,67
14 - TOTAL DAS DESPESAS CONSIDERADAS P/FINS DO LIMITE (5+6+11-13)	3.701.004,19
ÍNDICES APRESENTADOS PELO MUNICÍPIO	
15 - PERCENTUAL APLICADO NO ENSINO	25,77%
16 - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	0,00
17 - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO	59,91%
AJUSTE NAS DESPESAS	
18 - Dedução das Despesas consideradas para fins do limite constitucional face à contabilização indevida em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	59.318,17
19 - Dedução das Despesas realizadas com recursos vinculados sem identificação nos empenhos do Ensino Fundamental	0,00
20 - Insuficiência das Aplicações no FUNDEB	0,00
21 - Dedução de Cancelamento da Dívida Flutuante (ISS/IRRF) por Interferência	0,00
22 - Dedução Superávit Financeiro (Fonte 103 – 104)	147.955,85
23 - Adição a Despesas referentes a Restos a Receber	80.323,38
24 - DESPESA LÍQUIDA CONSIDERADA PARA FINS DO LIMITE(14-18-19-20-21-22+23-24)	3.574.053,55
ÍNDICES AJUSTADOS DE APLICAÇÃO NO ENSINO	
PERCENTUAL GERAL APLICADO NO ENSINO(Mínimo de 25%)	24,89%
Mínimo de 60% do Fundeb na Remuneração do Magistério)	61,02%

Fonte: Banco de Dados do Município de Modelópolis

Remuneração do Magistério - Fundeb

	Valores R\$
1- Despesa com Magistério	1.745.317,15
2- Adição de Restos a Receber	32.229,52
3- Total da Despesa com Magistério	1.777.546,67

4- Abonos do exercício anterior empenhados no exercício	0,00
5- Glosa dos Servidores não vinculados ao Ensino	0,00
6- Aplicação Líquida no Magistério	1.777.546,67
7- Percentual Aplicado sem Abono	61,02
8- Abono empenhado no Exercício seguinte	0,00
9- Remuneração do Magistério com Abono	1.777.546,67
10- Percentual Aplicado com Abono	61,02

Fonte: Banco de Dados do Município de Modelópolis

O Município não atingiu o índice mínimo de 25% de aplicação dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico, conforme demonstrado no anexo acima atingindo 24,89%, que evidencia a apuração do índice a partir dos dados contábeis enviados pelo município via sistema SIM-AM. Passível de aplicação da multa administrativa, por infração à norma legal ou regulamentar, prevista no inciso III do art. 87, nos termos do § 4º, do mesmo artigo, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Documentos mínimos necessários em caso de contraditório: Comprovação da aplicação de recursos complementares em período subsequente, necessariamente corroborado com os registros constantes do sistema SIM-AM do exercício seguinte; Demonstrativo detalhado contendo a nova apuração, sendo o caso, relação dos empenhos glosados para os quais não há concordância com a dedução, e os motivos da discordância.

A Constituição Federal de 1934 inaugurou a prática de se vincular receita pública à Educação. As Cartas de 1937 e 1967 eliminaram essa sistemática.

O Quadro I evidencia tal história:

Quadro I

Vinculação de Receitas à Educação. História Constitucional

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Constituição Federal de 1934 (*)	10%	20%	10%
Constituição Federal de 1937	-	-	-
Constituição Federal de 1946 (*)	10%	20%	20%
Constituição Federal de 1967	-	-	-
Emenda Constitucional 1/69 (**)	-	-	20%
Emenda Constitucional 1/83 (*)	13%	25%	25%
Constituição Federal de 1988(*)	18%	25% (***)	25%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo- Manual Básico Aplicação de Recursos no Ensino

O Município deveria atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (creche e pré-escola) permitida a atuação nos níveis médio e superior somente com recursos que ultrapassem a aplicação obrigatória de no mínimo 25% da referida receita em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelecem a Constituição Federal, artigo 211, § 2º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14 e a Lei Federal nº 9.394/ 96, artigo 11, inciso V.

4.6.2 Aplicação dos Mínimos Constitucionais na Saúde

Por força constitucional, todo ano deve o Município aplicar 15% da receita de impostos em ações em serviços de Saúde (*art. 77, III do ADCT*).

Tal qual o é na Educação, tais 15% incidem sobre toda a receita resultante de impostos, quer a diretamente arrecadada pela Administração Municipal (IPTU, ISS, ITBI, IRRF), quer a transferida pela União e Estado (FPM, ITR, ICMS, IPVA,

IPI/Exportação, ITCMD). Aplicam-se os 15%, de igual modo, sobre a receita da dívida ativa tributária e a de multas e juros por impostos atrasados.

Todavia, diferente da Educação, a receita compensatória da Lei Kandir não financia a Saúde; assim é porque tal receita não se dispõe, de forma explícita, na disciplina que institui o financiamento mínimo das ações e serviços de saúde: a *Emenda Constitucional n° 29, de 2000*.

VIDE ANEXO 7.1

DESPESA REALIZADA COM SAÚDE (E.C. 29)

DEMONSTRATIVO DO SISTEMA SIM-AM ENVIADO PELO MUNICÍPIO DE MODELOPOLIS EXERCICIO DE 2009

RECEITAS	Valores R\$
1 - RECEITA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	13.949.968,81
2 - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS	1.528.729,17
3 - OUTRAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	4.871.523,25
DESPESAS	
4 - DESPESAS TOTAIS COM SAÚDE	3.765.107,32
5 - DEDUÇÕES DA DESPESA	
5.1 - Inativos e Pensionistas	0,00
5.2 - Custeadas com Recursos Vinculados	1.604.271,78
5.3 - Restos a Pagar Cancelados	0,00
5.4 - Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade de Recursos Próprios	2.652,31
6 - TOTAL DA DESPESA PRÓPRIA COM SAÚDE(4 - 5)	2.158.183,23
ÍNDICE APRESENTADO PELO MUNICÍPIO	
7 - PERCENTUAL DAS RECEITAS PRÓPRIAS APLICADAS NA SAÚDE (6/1)	15,47
AJUSTE NAS DESPESAS	
8 - Dedução das Despesas consideradas para fins do limite constitucional face à contabilização indevida em Saúde	19.964,56

9 - Dedução das despesas realizadas com recursos vinculados sem identificação nos empenhos da Saúde	0,00
10 - Dedução de Cancelamentos da Dívida Flutuante (ISS/IRRF) por Interferência/Variação Patrimonial	0,00
11 - Dedução Superavit Financeiro - Fonte 303	19.565,53
12 - Adição a Despesas referentes a Restos a Receber	59.837,00
13 - DESPESA LÍQUIDA CONSIDERADA PARA FINS DO LIMITE	2.178.490,14
14 - ÍNDICE AJUSTADO DE APLICAÇÃO NA SAÚDE (Mínimo de 15%)	15,62 %

Fonte: Banco de Dados do Município de Modelópolis

O município de Modelópolis aplicou 15,62% dos recursos de impostos e transferências de impostos (arts. 156, 158 e 159, I, alínea b e § 3o, da Constituição Federal) no respectivo exercício, em ações e serviços públicos de saúde (art. 198 da CF c/c art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), cumprindo o percentual mínimo de 15% de gastos com saúde.

4.6.3 Aspectos Orçamentários, Financeiros e Patrimoniais

Em cada ano civil (*exercício financeiro*), o resultado entre receitas arrecadadas e despesas empenhadas é, sem dúvida, o mais importante na avaliação financeira das esferas locais de governo.

Fundamental a correta apuração do resultado de execução orçamentária.

Para tal e sob pena de futura retificação por parte da Auditoria do TCE-PR, deve a Administração atentar para o que segue:

Haja vista o art. 71, I e II da Constituição, este Tribunal aprecia, uma a uma, as entidades públicas do Município, fazendo juízo individual sobre Prefeituras, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais. Nesse passo, os balanços orçamentário e financeiro da Administração direta devem conter, apenas, os números da Prefeitura e Câmara;

A despeito do art. 38 da Lei nº 4.320, o cancelamento de Restos a Pagar não deve gerar, em contrapartida, uma receita orçamentária fictícia, escritural, de “*papel*”; tal fato deve ser escriturado independente da execução orçamentária;

Mesmo que líquida e certa, não pode ser orçamentariamente contabilizada a receita que ainda não virou dinheiro no caixa do Município. Por isso, erra a Portaria STN no 447/02 ao contrariar o regime de caixa da receita (*art. 35, I da Lei no 4.320, de 1964*);

Tendo em vista o regime de competência da despesa e a norma do prévio empenho, não se pode empenhar despesas de pessoal de dezembro no início do ano seguinte (*art. 35, II c.c. art. 60 da Lei no 4.320, de 1964*).

Por força do art. 165 da Constituição Federal, todo município tem a obrigação de elaborar três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é o instrumento de planejamento de longo prazo com duração de 4 anos. Começa a produzir efeitos a partir do segundo exercício financeiro do gestor municipal, continuando até o final do primeiro exercício de seu sucessor. Como se vê a vigência do Plano Plurianual não coincide com o mandato do prefeito. O objetivo é evitar a descontinuidade dos programas governamentais.

Fixa diretrizes, objetivos e metas para a administração do município. Esses estão relacionados às despesas de capital (ex.: construção de escolas e hospitais), às despesas correntes, derivadas das anteriores (ex.: contratação de pessoal necessário ao funcionamento de escolas e hospitais), e, também, aos programas de duração continuada, que são despesas vinculadas a outras programas com vigência superior a um exercício financeiro.

A LDO é o instrumento de planejamento de curto prazo que deve ser elaborado em harmonia com o PPA, bem como orientar a formulação da LOA.

Dispõe acerca das seguintes matérias:

Metas e prioridades da Administração (incluindo despesas de capital) para o exercício subsequente.

Alterações na legislação tributária.

Autorização para concessão de qualquer vantagem ou aumento na remuneração de servidores.

Criação de cargos, empregos, funções ou alteração na estrutura de carreira.

Admissão e contratação de pessoal a qualquer título para a administração municipal, exceto no caso das empresas públicas municipais e sociedades de economia mista.

O Orçamento Anual é a lei que contempla a previsão de receitas e de despesas, programando, por certo período, a vida econômica e financeira do município. Ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Executivo a efetuar despesas, assim como arrecadar receitas criadas por dispositivo legal. Consiste ainda em ferramenta de planejamento pela qual são observados aspectos do passado e da realidade atual, e feitas as projeções para o futuro.

A LOA deve ser compatível com o PPA e LDO. Pode conter autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que haja Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). O prefeito só iniciará programa ou projeto se houver autorização específica na Lei Orçamentária.

a) PLANO PLURIANUAL:

Aprovado pela Lei Municipal nº 2013/2005 de 21/12/2005

DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

As Diretrizes para elaboração da proposta orçamentária foram aprovadas pela Lei Municipal nº 2065/2008 de 30/04/2008

ORÇAMENTO ANUAL

a) Aprovado pela Lei Municipal nº	2066/2008	
b) Receita Prevista	14.624.862,98	
c) Despesa Fixada	14.624.862,98	
d) Correção do Orçamento - Decretos nº	não houve	
e) Receita para	14.624.862,98	
f) Despesa para	14.624.862,98	
g) Limite para Alterações:	Consignado na LOA	30,00%

	Utilizado Total	47,08%
	Percentual não condicionado ao limite	0,00%
	Percentual líquido Utilizado	47,08%

b) ALTERAÇÕES NO ORÇAMENTO

a) Créditos Suplementares - Leis nº.: 2066/2008
b) Créditos Especiais - Leis nº.: 2079/2009 , 2080/2009 , 2082/2009 , 2087/2009 , 2089/2009 , 2098/2009 , 2099/2009 , 2105/2009 , 2106/2009 , 2110/2009 , 2113/2009 , 2116/2009 , 2121/2009 , 2133/2009 , 2143/2009 , 2150/2009
c) Créditos Extraordinários - Decretos nº.: Não houve
d) Resumo das alterações:

Créditos Adicionais	R\$
Créditos Suplementares	6.636.474,05
Créditos Especiais	1.086.959,47
Créditos Extraordinários	0,00
TOTAL	7.723.433,52
Recursos Indicados	R\$
Superávit Financeiro	819.912,49
Excesso de Arrecadação	3.940.397,67
Cancelamento de Dotações	2.963.123,36
Operações de Crédito	0,00
Saldo de Crédito Especial	0,00
TOTAL	7.723.433,52

c) BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

RECEITAS

Títulos	Previsão	Arrecadação	Diferenças
RECEITAS			
CORRENTES	14.624.862,98	18.041.538,87	3.416.675,89
Tributária	1.351.410,58	1.148.397,06	-203.013,52

Contribuições	72.800,00	242.190,02	169.390,02
Patrimonial	47.069,22	122.849,25	75.780,03
Agropecuária	0,00	0,00	0,00
Industrial	0,00	0,00	0,00
De Serviços	0,00	0,00	0,00
Transferências Correntes	12.960.964,78	16.207.231,90	3.246.267,12
Outras Receitas Correntes	192.618,40	320.870,64	128.252,24
CAPITAL	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00
Alienação de Bens	0,00	0,00	0,00
Amortização de Empréstimos	0,00	0,00	0,00
Transferências de Capital	0,00	0,00	0,00
Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00
SOMA	14.624.862,98	18.041.538,87	3.416.675,89
Déficit	4.232.310,16	187.779,44	-4.044.530,72
TOTAL	18.857.173,14	18.229.318,31	-627.854,83
Transferências Recebidas		0,00	
SOMA COM TRANSFERÊNCIAS		18.229.318,31	

d) DETALHAMENTOS DA DESPESA

<i>Títulos</i>	<i>Fixação</i>	<i>Execução</i>	<i>Diferenças</i>
CORRENTES	17.204.733,54	16.741.137,27	-463.596,27
Pessoal e Encargos	6.089.126,83	5.943.280,34	-145.846,49
Material de Consumo	3.742.172,89	3.612.303,05	-129.869,84
Serviço de Terceiros	5.001.793,48	4.907.354,03	-94.439,45
Transferências	1.585.995,01	1.537.481,67	-48.513,34
A Pessoas	0,00	0,00	0,00
A Instituições Privadas	1.550.495,01	1.519.731,67	-30.763,34
Intergovernamentais	35.500,00	17.750,00	-17.750,00
Multigovernamentais	0,00	0,00	0,00
Encargos da Dívida	159.948,20	159.948,20	0,00
Outras Despesas	625.697,13	580.769,98	-44.927,15
DE CAPITAL	1.602.439,60	1.488.181,04	-114.258,56
Equipamentos e Material Permanente	875.949,28	856.727,53	-19.221,75

Obras e Instalações	80.990,00	59.990,00	-21.000,00
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	645.500,32	571.463,51	-74.036,81
Outras Despesas de Capital	0,00	0,00	0,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	50.000,00		-50.000,00
TOTAL	18.857.173,14	18.229.318,31	-627.854,83

e) RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS

Somente Fontes Livres (Intervalo de 000 até 099, exceto 005,010,015,020,030,039,040,050,060,069,070,091,092,093,094)

<i>Resultado Financeiro</i>	<i>Total do Exercício</i>
Receitas Correntes	8.958.440,27
Receitas de Capital	0,00
SOMA DA RECEITA	8.958.440,27
Despesas Correntes	8.190.222,35
Despesas de Capital	709.069,99
SOMA DA DESPESA	8.899.292,34
Resultado – SUPERÁVIT	59.147,93
Interferências Financeiras	-540.871,33
Resultado Financeiro do Exercício	-481.723,40
Superavit Financeiro do Exercício Anterior	306.830,67
Cancelamento de Restos a Pagar	0,00
Resultado Financeiro Acumulado – DÉFICIT	-174.892,73
Percentual do Resultado sobre a Receita	-1,95

f) ASPECTOS FINANCEIROS

BALANÇO FINANCEIRO

<i>Títulos</i>	<i>Receita</i>	<i>Despesa</i>
ORÇAMENTÁRIA	18.041.538,87	18.229.318,31
EXTRA-ORÇAMENTÁRIA	19.642.360,69	19.606.321,24
INTERFERÊNCIAS FINANCEIRAS	1.800,00	547.658,84
SALDOS		
Caixa	0,00	0,00

Banco	438.357,16	2.103,82
Bancos Conta Vinculada	744.323,90	482.978,41
TOTAIS	38.868.380,62	38.868.380,62

g) ASPECTOS PATRIMONIAIS

VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

<i>Títulos</i>	<i>Ativas</i>	<i>Passivas</i>
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	18.041.538,87	18.229.318,31
MUTAÇÕES PATRIMONIAIS	1.444.985,50	270.850,18
INDEPEND. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	401.023,97	287.372,56
INTERFERÊNCIAS	1.800,00	547.658,84
RESULTADO PATRIMONIAL		
Superávit/Déficit	0,00	554.148,45
TOTAL	19.889.348,34	19.889.348,34

h) BALANÇO PATRIMONIAL

ATIVO

ATIVO FINANCEIRO		918.590,61
DISPONÍVEL		485.082,23
Caixa	0,00	
Bancos	2.103,82	
Bancos Conta Vinculada	482.978,41	
REALIZÁVEL		433.508,38
Créditos Intragovernamentais	0,00	
Devedores Diversos	0,00	
Aplicações Financeiras	0,00	
Depósitos Judiciais	54.000,00	
Créditos Intergovernamentais	379.508,38	
Responsáveis Por Despesas Não Empenhadas	0,00	
Responsáveis Por Interferências Financeiras Não Repassadas	0,00	

Responsáveis Por Diferenças em c/c Bancária a Apurar	0,00	
Outras Contas Pendentes	0,00	
ATIVO PERMANENTE		10.693.444,14
Bens Móveis	5.764.760,59	
Bens Imóveis	3.214.841,60	
Bens de Natureza Industrial	86.152,60	
Bens em Processo de Aquisição e Obras em Andamento	94.095,00	
Almoxarifado	0,00	
Créditos	1.533.594,35	
Títulos e Valores	0,00	
SALDO PATRIMONIAL		
Passivo Real a Descoberto		0,00
COMPENSADO		18.595.343,25
TOTAL DO ATIVO		30.207.378,00

h) PASSIVO

PASSIVO FINANCEIRO		990.833,70
Restos a Pagar	449.050,38	
Serviço da Dívida a Pagar	164.746,92	
Débitos de Tesouraria	0,00	
Depósitos	7.502,95	
Contas Pendentes	369.533,45	
PASSIVO PERMANENTE		3.294.040,42
Dívida Fundada Interna Por Contratos	0,00	
Confissão e Parcelamentos de Dívidas	3.294.040,42	
Dívidas Oriundas de Precatórios	0,00	
Dívida Fundada Externa	0,00	
Outras Exigibilidades	0,00	
SALDO PATRIMONIAL		
Ativo Real Líquido		7.327.160,63
COMPENSADO		18.595.343,25
TOTAL DO PASSIVO		30.207.378,00

i) ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

Legalidade das Alterações Orçamentárias

Constituição Federal, art. 37 (princípio da legalidade), art. 165, 167, V - Lei Federal nº 4320/64, Título V - Multa L.C.E. 113/2005, art. 87, III, § 4º

Demonstrativo do Item:

a) Despesa fixada da Entidade (Dotação Inicial)	14.096.862,98	
b) Limite para Alterações consignado na LOA	4.229.058,89	30,00%
c) Limite de alterações validado na análise técnica	4.229.058,89	30,00%
d) Utilizado Total - Decretos Baixados com base na LOA para qualquer recurso	6.636.474,05	47,08%
e) Valor não condicionado ao limite	0,00	0,00%
f) Utilizado Líquido - Percentual Líquido	6.636.474,05	47,08%

Verifica-se que a entidade abriu créditos adicionais acima do limite percentual autorizado na Lei Orçamentária Anual, portanto sem autorização legislativa, caracterizando execução do orçamento diverso do que foi aprovado pela Câmara.

Passível de aplicação da multa administrativa, por infração à norma legal ou regulamentar, prevista no inciso III do art. 87, nos termos do § 4º, do mesmo artigo, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Documentos mínimos necessários em caso de contraditório: a) Demonstrativo individualizando as alterações ocorridas com utilização de dispositivos da Lei Orçamentária diferentes do percentual autorizado, contendo: i) Número do Decreto, ii) Código da dotação aumentada, iii) Código da dotação reduzida, iv) Recurso indicado, v) Valor ; b) Exemplar da página do jornal, em original, contendo os decretos relacionados neste demonstrativo; c) Outros documentos e/ou esclarecimentos considerados necessários.

Resultado Financeiro Deficitário das Fontes Não Vinculadas.

Lei Complementar nº. 101/00, art. 1º, § 1º, 9º e 13 - Multa - Lei 10028/00 art. 5º - III e § 1º

A demonstração da execução orçamentária e financeira, restrita aos recursos das fontes livres no exercício de 2009, evidenciou a ocorrência de déficit orçamentário conforme detalhado abaixo, evidenciando a inobservância dos arts. 9º e 13º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa o prazo de trinta dias a contar da publicação do orçamento, para que o Poder Executivo proceda ao desdobramento das receitas em metas bimestrais de arrecadação, a fim de que, ocorrendo a frustração da arrecadação, seja procedida a limitação de empenhos como forma de manter o equilíbrio fiscal.

Passível de aplicação da multa prevista no art. 5º, inciso III e § Primeiro da Lei 10028/2000, correspondente a 30% dos vencimentos anuais do ordenador da despesa.

Documentos mínimos necessários em caso de contraditório: a) Relatório contrapondo, se for o caso, os valores do demonstrativo abaixo com exposição de motivos; b) Comprovação da existência de cancelamentos de restos a pagar no exercício seguinte, necessariamente corroborada com a entrega do SIM-AM; c) Exposição dos motivos de força maior, sendo o caso, que justifiquem a ocorrência do resultado negativo; d) Outros documentos e/ou esclarecimentos considerados necessários.

Demonstrativo do Item:

(Consideradas somente as Fontes Livres no intervalo entre 000 e 099, com exceção das fontes 005, 010, 015, 020, 030, 039, 040, 050, 060, 069, 070, 075, 091, 092, 093, 094).

Resultado Financeiro	Total do Exercício
Receitas Correntes	8.958.440,27
Receitas de Capital	0,00
SOMA DA RECEITA	8.958.440,27
Despesas Correntes	8.190.222,35
Despesas de Capital	709.069,99
SOMA DA DESPESA	8.899.292,34

Resultado – SUPERÁVIT	59.147,93
Interferências Financeiras	-540.871,33
Resultado Financeiro do Exercício	-481.723,40
Superavit Financeiro do Exercício Anterior	306.830,67
Cancelamento de Restos a Pagar	0,00
Resultado Financeiro Acumulado – DÉFICIT	-174.892,73
Percentual do Resultado sobre a Receita	-1,95

ASPECTOS FINANCEIROS

Divergência entre as baixas da consignação do IRRF da Câmara não contabilizadas na receita da Prefeitura.

Decreto Lei nº 201/67 - art. 1º, I. - Multa L.C.E. 113/2005, art. 87, III, §4º

Demonstrativo do Item:

Código da Conta	Nome da Conta Contábil	Valor da Câmara	Valor da Prefeitura
4040113	Baixas de Consignações do IRRF na Câmara	0,00	-
111204310101	Irrf - S/Benefícios Pagos A Inativos E Pensionistas – Legislativo	-	4.170,92
111204310201	Irrf - S/Contratos Por Prazo Determinado – Legislativo	-	0,00
111204310301	Irrf - S/Folha De Pagamento Do Pessoal Civil – Legislativo	-	0,00
111204310401	Irrf - Contratos De Terceirização De Mão-De-Obra Poder Legislativo	-	0,00
111204319901	Irrf - S/Outros Rendimentos De Natureza Trabalhista – Legislativo	-	0,00
	Diferença	0,00	4.170,92

Verifica-se que a Câmara Municipal procedeu à baixa de valores retidos a título de Imposto de Renda Retido na Fonte em sua contabilidade, no entanto a Prefeitura, no mesmo período, contabilizou valores inferiores em sua receita orçamentária do IRRF originada do Poder Legislativo.

Passível de aplicação da multa administrativa, por infração à norma legal ou regulamentar, prevista no inciso III do art. 87, nos termos do § 4º, do mesmo artigo, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Documentos mínimos necessários em caso de contraditório: a) Comprovante da regularização dos registros contábeis na Prefeitura e/ou na Câmara; b) Outros documentos e/ou esclarecimentos considerados necessários.

ASPECTOS PATRIMONIAIS

Ausência de pagamento da Dívida Fundada - Confissão de Dívida com o RPPS Lei Federal nº 9717/98 - Lei Federal nº 9983/00, art. 1º - Lei Complementar nº 101/00, art. 43, §2º, II - Multa L.C.E. 113/2005, art. 87, III, §4º

Demonstrativo do Item:

CONTA CONTÁBIL	VALOR DEVIDO	VALOR PAGO	DIFERENÇA A MENOR
OBRIGAÇÕES CONTRATADAS COM O RPPS	297.430,76	0,00	297.430,76

Evidencia-se a ausência de pagamentos de parcelas da Dívida Confessada junto ao Regime Próprio de Previdência, em descumprimento à lei municipal que determinou a recomposição da dívida e à legislação que norteia a composição e custeio dos Regimes de Previdência municipais. O quadro efetua comparação entre as parcelas mensais com vencimento no exercício, tal como indicado no sistema SIM-AM, e as baixas da dívida fundada extraídas do movimento contábil.

Passível de aplicação da multa administrativa, por infração à norma legal ou regulamentar, prevista no inciso III do art. 87, nos termos do § 4º, do mesmo artigo, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Documentos mínimos necessários em caso de contraditório: a) Comprovação que os valores devidos foram pagos em período subsequente, necessariamente corroborado com as informações contidas no sistema SIM-AM do ano seguinte; b) Outros documentos e/ou esclarecimentos considerados necessários.

4.6.4 Aspectos da Lei Complementar 101/00

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou e incrementou os ditames da Lei Federal nº 4320/64, tendo como objetivo principal o equilíbrio das finanças públicas, amparado por quatro grandes pilares que permeiam todos os seus artigos:

1. Planejamento - aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, geração de despesas, despesas com pessoal, despesas da seguridade, dívidas, operações de crédito, ARO, concessão de garantias;
2. Transparência - prevista pela divulgação ampla, inclusive pela internet, de relatórios de acompanhamento da gestão fiscal e realização de audiências públicas;
3. Controle - aprimorado, maior transparência e qualidade das informações;
4. Responsabilização - no caso do descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, garantias e contratação de operações de crédito, inclusive ARO e sanções previstas no Código Penal e na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal nº 10.028 de 19 de outubro de 2000.

Dessa maneira, muito mais do que exigências legais, a LRF constitui uma verdadeira ferramenta de gestão, que tem por objetivo propiciar ao administrador público, instrumentos para consecução de metas, conseqüentemente, a satisfação dos legítimos anseios dos munícipes.

ENFOQUES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/00

PONTOS DE CONTROLE OBTIDOS DO SISTEMA DE ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

<i>Descrição do Ponto</i>	<i>Resposta</i>
O Poder extrapolou o limite para despesa total com pessoal até o primeiro quadrimestre do exercício de 2009, e não retornou ao limite nos dois quadrimestres subseqüentes.	Não
O Município extrapolou o limite da Dívida Consolidada Líquida após a entrada em vigor da L.C. 101/00, e não retornou ao limite nos dois	Não

quadrimestres seguintes ao da extrapolação.	
---	--

DESPESAS COM PESSOAL

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	15.824.115,86
DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADA	5.741.488,30
PERCENTUAL DESPENDIDO (31/12/2009)	36,28%

DÍVIDA CONSOLIDADA

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	15.824.115,86
DÍVIDA CONSOLIDADA	2.912.893,79
PERCENTUAL DA DÍVIDA EM (31/12/2009)	18,41%

OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS FRENTE ÀS DISPONIBILIDADES

<i>Descrição</i>	30/04/2009	31/12/2009
1. Total do Ativo Disponível	2.293.884,49	485.082,23
2. Adições		
2.1 - Restos a Receber	0,00	379.508,38
2.2 - Restos a Receber de Interferências Financeiras	0,00	0,00
3. Deduções		
3.1 - Recursos de Convênios, Auxílios e Programas Especiais, Alienação de Ativos e Demais Recursos Indisponíveis	428.185,19	114.375,34
4 - Ativo Disponível Líquido (1+2-3)	1.865.699,30	750.215,27
5 - Total do Passivo Financeiro	886.949,30	621.300,25
6. Adições ao Passivo Financeiro		
6.1 Responsáveis por Despesas Não Empenhadas/Canceladas		
6.1.a - Contabilizadas na conta 4.07.01	0,00	0,00
6.2 Responsáveis por Interferências Financeiras não Repassadas - 4.07.02	0,00	0,00
6.3 Contribuições Patronais devidas ao RPPS - 4.07.03	0,00	369.533,45
7. Deduções		
7.1 Obrigações vinculadas a Convênios e Auxílios	793,77	793,77
8 - Passivo Financeiro Ajustado (5+6-7)	886.155,53	990.039,93

9 - Disponibilidade Líquida (4-8)	979.543,77	-239.824,66
-----------------------------------	------------	-------------

REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS

VALORES FIXADOS

CARGO	FIXADO	VALOR FIXADO	VALOR EM 31/12/2008
SUBSÍDIO DO PREFEITO	SIM	7000.00	7.000,00
SUBSÍDIO DO VICE-PREFEITO	SIM	1500.00	1.500,00

REAJUSTES NO EXERCÍCIO DE 2009 - (V. Acórdão 328/08 - TC)

NADA CONSTA

VALORES DEVIDOS EM DEZEMBRO DE 2009

SUBSÍDIO DO PREFEITO	7.000,00
SUBSÍDIO DO VICE-PREFEITO	1.500,00

RECEBIMENTO NO EXERCÍCIO

Luiz Inácio da Silva	PRÉFEITO	84.000,00
Roberto Carlos	VICE-PREFEITO	18.000,00

3.6.f) - AGENTES POLÍTICOS SEM EXTRAPOLAÇÃO

Nome do Agente / Cargo	Recebido
Luiz Inácio da Silva	84.000,00
Roberto Carlos	18.000,00

Sob a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município, como um todo, não pode gastar mais de 60% da receita com pessoal (art. 19, III), o que abarca os seguintes objetos de gasto:

- Vencimentos e vantagens fixas;
- Obrigações patronais (recolhimentos previdenciários, FGTS, PASEP);
- Outras despesas variáveis (*horas extras, substituições, entre outras*);
- Aposentadorias;
- Pensões;
- Contratações por tempo determinado;
- Salário-Família dos servidores estatutários;
- Contratos de terceirização de mão-de-obra;
- Sentenças judiciais referentes a demandas trabalhistas;
- Indenizações e restituições de índole trabalhista

Sobredita lei repartiu aqueles 60% entre os Poderes estatais; no Município, 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, calculados ambos sobre o denominador comum da LRF: *a receita corrente líquida* (art. 20, III).

Aquele percentual do Executivo também comporta as entidades da Administração indireta, ou seja, não há limites específicos para Autarquias, Fundações ou Estatais Dependentes.

A despesa de pessoal é apurada de quatro em quatro meses; em abril, agosto e dezembro, incorporando-se os números ao relatório de gestão fiscal (art. 55, I, "a" da LRF).

Ultrapassado o específico limite, o Poder Executivo dispõe de 8 (oito) meses para o ajuste, feito pelo aumento da receita ou pela via da redução da despesa de pessoal; neste caso segundo as formas ditas na Constituição (*corte de 20% dos cargos em comissão; exoneração de servidores não estáveis, entre outras medidas; § 3o do art. 169*).

Nesse diapasão, comparece mais um motivo de parecer desfavorável: a não-recondução, em 2 quadrimestres, da despesa de pessoal.

Essa elasticidade de 8 meses não vale em ano de eleição; aqui, as sanções aplicam-se de imediato (*art. 23, § 4º, LRF*), inclusive o risco do sobredito parecer negativo.

Tais sanções referem-se ao impedimento de o Município receber transferências voluntárias da União e do Estado, obter garantias e contrair empréstimos ou financiamentos (*art. 23, § 3º, LRF*).

Não bastasse isso, fica o Prefeito sujeito à multa equivalente a 30% de seus vencimentos anuais (*art. 5º, IV da Lei no 10.028, de 2000*).

É de vital importância o reconhecimento e a exposição das dívidas na escrituração e balanços contábeis, pois ficam os administradores municipais sem o devido conhecimento e controle, não sendo possível planejar com precisão nem reservar os recursos necessários para os devidos pagamentos.

Falhas como o não reconhecimento da dívida, com ausência da escrituração de dívidas com INSS e/ou Regime Próprio de Previdência, FGTS, Precatórios, dívidas contratuais e outras não reconhecidas, além dos aspectos negativos envolvendo a falta de transparência da gestão pública, descaracterizam o Balanço Patrimonial e os índices de endividamento.

Mesmo a desatualização da dívida, compreendendo a ausência da apropriação da atualização monetária e encargos moratórios, desfiguram a demonstração do endividamento no Balanço Patrimonial.

Após o reconhecimento e contabilização das dívidas municipais, as mesmas integrarão as peças de planejamento, especialmente o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Abaixo transcrevemos os limites de endividamento para os municípios e os prazos para recondução, de acordo com as Resoluções nº 40 e 43, de 21/12/01 do Senado Federal:

Dívida Consolidada Líquida: 120% da RCL

Operações de Crédito: 16% da RCL

ARO: 7% da RCL

Concessões e Garantias: 22% ou 32% da RCL

A questão das despesas públicas toma grande parte das disposições da Lei Complementar nº 101/00. A preocupação está centrada em limitar a assunção de despesas crescentes pelo Poder Público, de maneira a buscar o equilíbrio das contas públicas.

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal se constitui em mais um instrumento voltado ao equilíbrio orçamentário, ou seja, entre receitas e despesas.

Em verdade, considerando a situação atual das finanças públicas, está se buscando um reequilíbrio, de forma progressiva.

O art. 42 da LRF veda ao titular de Órgão ou Poder contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dos dois últimos quadrimestres do seu mandato, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa. Nesse aspecto, em relação aos Municípios, a regra do art. 42 não se constitui novidade, pois já prevista no art. 59 da Lei 4.320/64.

Assim, a LRF, que tem como princípio fundamental o equilíbrio das contas públicas, a ser observado pelos administradores no decorrer de todo o mandato, adotando para isso medidas como a limitação de empenho, tratou de estabelecer critérios mais rígidos nos últimos dois quadrimestres do mandato, para que esse equilíbrio seja alcançado.

É público e notório que muitos administradores assumiam compromissos de forma não planejada por conta de orçamentos superestimados, utilizando-se do mecanismo de inscrição em Restos a Pagar sem a respectiva disponibilidade de caixa, onerando a execução orçamentária dos exercícios seguintes.

A regra de não deixar restos a pagar sem disponibilidade de caixa, em qualquer exercício, ainda que não esteja contida em norma legal, está implícita em razão do objetivo-mor do equilíbrio fiscal. Não há equilíbrio fiscal quando se deixa restos a pagar sem correspondente cobertura financeira, onerando a execução financeira do exercício seguinte, de vez que será necessário tomar recursos financeiros destinados à cobertura

do orçamento para pagar despesas de exercícios anteriores. Assim procedendo, a tendência é a manutenção de déficits.

Não deixar restos a pagar é regra fundamental para que no último exercício do mandato o agente mandatário possa realizar despesas necessárias sem comprometer o orçamento e o fluxo financeiro a ser administrado pelo novo titular do Poder ou Órgão.

É mesmo uma questão de moralidade pública.

Por essa razão, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu mecanismos de avaliação bimestral do comportamento financeiro-orçamentário e quadrimestrais para despesas com pessoal e endividamento, prevendo medidas para imediata correção de desvios, como a limitação de empenhos.

A Administração Pública deve observar a regra do registro da despesa pelo regime de competência, consolidada no inciso II, do art. 50, da LRF. Referido dispositivo legal determina que a despesa e a assunção de compromissos sejam registradas segundo o regime de competência, apurando-se em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa.

Além disso, a contabilidade pública deve evidenciar a real situação financeira e patrimonial do ente, demonstrando, além das receitas e despesas, todos os bens, direitos e obrigações existentes num determinado período (artigos 83, 85, 87, 89, 92, 102, § único e 105 da Lei n.º 4.320/64).

Desta forma, a correta inscrição em Restos a Pagar vem garantir a transparência preconizada pela LRF.

4.6.5 Dados Informatizados

Visando dar agilidade ao processo de preparação dos dados e de sistematização na coleta de informações necessárias ao exercício do controle externo na área municipal, o Tribunal, através do Sistema de Informações Municipais – SIM, deu um importante passo para a modernização da análise das contas públicas municipais.

Todas estas informações irão compor a Prestação de Contas Anual do exercício financeiro correspondente, subsidiando a análise dos demais sistemas de controle externo implementados pelo Tribunal de Contas, configurando-se num amplo instrumento de planejamento para a realização de programas de auditorias.

A implementação do SIM estimula as administrações municipais para que exerçam suas atividades de forma racional, ordenada, honesta, equilibrada e regular sob a égide dos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e razoabilidade, constituindo-se, ainda, em eficiente mecanismo auxiliar às atividades de Controle Interno.

O SIM-AM foi regulamentado através do Provimento 5/2002 de 4 de junho de 2002 e, a partir de 15 de julho de 2002, passou a receber as prestações de contas das diversas entidades municipais do Estado do Paraná. Os dados cadastrados pelas entidades são mensais e o envio dos mesmos, via internet, ocorre bimestralmente.

Os dados enviados ao TCE/PR pelo Município de Modelópolis, através do SIM-AM, cumpriu todas exigências e prazos estabelecidos.

Encaminhamento dos dados informatizados

Item	Descrição	
a	Faltaram dados sobre os Valores devidos ao RGPS sobre a folha dos Servidores - Parte dos Servidores	Não
b	Faltaram dados sobre os Valores devidos ao RGPS sobre a folha dos Servidores - Parte do Empregador	Não
c	Faltaram dados sobre os Valores recolhidos ao RGPS sobre a folha dos Servidores - Parte dos Servidores	Não
d	Faltaram dados sobre os Valores recolhidos ao RGPS sobre a folha dos Servidores - Parte do Empregador	Não
e	Faltaram dados sobre os Valores devidos ao RPPS sobre a folha dos Servidores - Parte dos Servidores	Não
f	Faltaram dados sobre os Valores devidos ao RPPS sobre a folha dos Servidores - Parte do Empregador	Não
g	Faltaram dados sobre os Valores recolhidos ao RPPS sobre a folha dos Servidores - Parte dos	Não

	Servidores	
h	Faltaram dados sobre os Valores recolhidos ao RPPS sobre a folha dos Servidores - Parte do Empregador	Não
i	Faltaram dados sobre os Valores devidos ao RGPS sobre a remuneração dos Agentes Políticos - Parte descontada dos Agentes	Não
j	Faltaram dados sobre os Valores devidos ao RGPS sobre a remuneração dos Agentes Políticos - Parte da Administração	Não
k	Faltaram dados sobre os Valores recolhidos ao RGPS sobre a remuneração dos Agentes Políticos - Parte descontada dos Agentes	Não
l	Faltaram dados sobre os Valores recolhidos ao RGPS sobre a remuneração dos Agentes Políticos - Parte da Administração	Não
m	Faltaram dados sobre os Valores mensais dos subsídios do Prefeito	Não
n	Faltaram Informações no SIM-AP sobre exercício do mandato do Prefeito	Não
o	Faltaram dados sobre Valores de Desconto do IRRF e indicação dos dependentes do Prefeito	Não
p	Faltaram dados sobre Valores do Desconto do INSS e Contribuições por atividade particular do Prefeito	Não
q	Faltaram Informações sobre reajuste do subsídio do Prefeito	Não
r	Faltaram dados sobre os Valores mensais dos subsídios do Vice-Prefeito	Não
s	Faltaram Informações no SIM-AP sobre exercício do mandato do Vice-Prefeito	Não
t	Faltaram dados sobre Valores de Desconto do IRRF e indicação dos dependentes do Vice-Prefeito	Não
u	Faltaram dados sobre Valores do Desconto do INSS e Contribuições por atividade particular do Vice-Prefeito	Não
v	Faltaram Informações sobre reajuste do subsídio do Vice-Prefeito	Não
w	Faltaram Informações sobre as datas de regularização das conciliações bancárias	Não
x	Faltou encaminhar o Sistema SIM-Atos de Pessoal	Não

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O trabalho tem como objetivo apresentar Proposta Consolidada para orientação e execução, cumprimento da Legislação e Avaliação dos Resultados, tendo como base a metodologia adotada pelo Controle Externo.

Afim de, atingir o objetivo do trabalho, foram levantadas todas as informações referente as orientações e obrigações legais; verificadas as documentação existente no município, preparados relatórios consolidados com base na análise das informações levantadas para realização do trabalho.

Os principais resultado desse trabalho teve como proposta demonstrar a dinâmica do sistema de controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Paraná sobre a prestação de contas do Município de Modelópolis.

Considerando o tema trabalhado Controle Externo, a abordagem que se inicia se centrou na origem do controle, tipo de controle e extensão do controle.

Foi demonstrado que o sistema de controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, Tribunal de Contas, com auxílio do Tribunal de Contas da União, e que o sistema de controle interno é implantado pela própria gerencia de cada área no curso de suas rotinas e atividades, buscando evitar que sejam cometidos erros na execução.

Também foram evidenciadas as competências, atribuições, e formas de controle utilizados pelo TCE-PR sob a sua Lei Orgânica e Regimento Interno.

Com a finalidade de aprofundar o trabalho e obter elementos para análise das contas anuais, antepondo instrumentos mais efetivos de planejamento e transparência, com a prescrição de punições severas aos que revelam imprópria conduta fazendária, foram levantadas a informações consolidadas no banco de dados do Município de Modelópolis, através do SIM-AM, demonstrando temas ligados ao planejamento orçamentário, aos principais limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal, procedimentos, prazos e demais assuntos pertinentes à relação entre o Tribunal e a Prefeitura.

No que se refere ao controle, constatou um controle interno ineficiente, pois conforme as irregularidades mencionadas, em contraditório poderá ter sua prestação de conta desaprovada, onde faltou avaliar a eficiência da execução orçamentária e financeira, cumprimento do limite constitucional no gasto com educação e avaliação do cumprimento das metas do PPA, LDO e LOA, pois importante observar que, por si só, a constituição de uma sólida estrutura de controle interno não se constitui em garantia de eficácia. Faz-se necessário que se avalie periodicamente se as normas estão sendo cumpridas e se essas normas necessitam ou não de alterações ou de atualizações diante da verificação de desvios de rota ou o enfrentamento de novas situações.

A avaliação do grau de eficiência dos controles internos poderia ser efetivada pela implantação de uma unidade de auditoria interna, a qual integraria o Sistema de Controle Interno, com atribuições de acompanhamento da gestão administrativa, financeira e orçamentária, com vista não só a detectar falhas do sistema, mas também, a dar sugestões para torná-lo mais eficiente.

O Controle Externo junto com a Lei de Responsabilidade Fiscal e nova realidade constitucional, exigiu a reformulação do Tribunal de Contas do Paraná com a nova Lei Orgânica e Regimento Interno, assumindo um papel indispensável na fiscalização do cumprimento das medidas que busquem o equilíbrio da contas públicas.

Por fim, é importante destacar que é somente através de um eficiente sistema de controle interno que se dará a ampla aplicação do que se extrai da Constituição Federal, que exige planejamento, atingimento de diretrizes e metas, com eficiência e eficácia, mas que informar e orientar, espero que esta pesquisa possa ser um instrumento útil, não só aos agentes políticos, servidores públicos, mas também a todos os cidadãos.

Portanto, os achados nesse trabalho, constituem-se os mecanismos de controle no elemento essencial para assegurar que sejam atingidos os objetivos estabelecidos nos programas de governo, torna-se necessário modernizar a administração pública.

Os aspectos destacados, neste trabalho, sobre a dinâmica do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Paraná na análise da prestação de contas do

município de Modelópolis podem servir como referência para realização de outras pesquisas.

Tendo em vista as análises da pesquisa de controle externo, recomenda-se:

- a) O aprofundamento do tema em outros municípios, e entidades indiretas;
- b) A realização de pesquisa com finalidade de identificar a implantação e instrumento de controle interno na administração pública;
- c) Realizar pesquisa com intuito de identificar o sistema jurídico de responsabilidade dos agentes públicos e improbidade administrativas.

6. REFERENCIAS

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis. 2. ed. atual. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito Administrativo*. Minas Gerais:Fórum, 2007.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed. São Paulo : Atlas, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná.

MACHADO JUNIOR, J. Teixeira. REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada: com introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 30º ed. Rio de Janeiro. IBAM, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NASCIMENTO, Edson R.;DEBUS I.Lei Complementar 1001/2000,Entendendo da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2º Edição Atualizada

NASCIMENTO, Marcio Gondim.O Controle da administração pública no Estado do Direito controle Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2023/O-controle-da-administracao-publica-no-Estado-de-Direito>>. Acesso em: 20/04/2010 às 20:30 hs

OLIVEIRA, Djalma.P.R, Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de constitucionalidade: conceitos, sistemas e efeitos*. 2. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

POLETTI, Ronaldo. *Controle da constitucionalidade das leis*. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

Resolução nº TC-01/2006, de 24 de janeiro de 2006 – Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Souza, Antonio Carlos & Fialho, Francisco Antonio P. & Otani, Nilo. TCC Métodos e Técnicas. Florianópolis: Visual Books, 2007.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Controle Público e Cidadania*. Florianópolis, 2003.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2ª Edição Atualizada, 2002**

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Início de Mandato ,Orientação aos Gestores Municipais, 2008**

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **IX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, 2006**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO . Manual Básico Aplicação de Recursos no Ensino. São Paulo, 2007. Disponível em : http://www.tce.sp.gov.br/arquivos/manuais-basicos/2007_aplicacao-de-recursos-no-ensino.pdf. >. Acesso em: 10/02/2010 às 10:25 hs.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Cartilha de Orientação aos Prefeitos Municipais. São Paulo, 2008. Disponível em : <<http://www.tce.sp.gov.br/arquivos/manuais-basicos/2008-cartilha-de-orientacao-aos-prefeitos-municipais.pdf>>. Acesso em :05/12/2009 as 13:15 hs.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Cartilha de Orientação aos Prefeitos Municipais, 2008

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Cartilha Os cuidados do Prefeito com mandato, 2008.

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Cartilha Os cuidados do Prefeito com mandato, 2008.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre:Bookman, 2005.

7. ANEXO

7.1. ANEXO I - SEXTA DIRETRIZ

Sexta Diretriz: Atendido ao disposto na Lei 8.080/90, aos critérios da Quinta Diretriz e para efeito da aplicação da EC 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de Saúde as relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da Saúde, incluindo:

- I . vigilância epidemiológica e controle de doenças;**
- II . vigilância sanitária;**
- III . vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS;**
- IV . educação para a Saúde;**
- V. Saúde do trabalhador;**
- VI. assistência à Saúde em todos os níveis de complexidade;**
- VII. assistência farmacêutica;**
- VII. atenção à Saúde dos povos indígenas;**
- IX. capacitação de recursos humanos do SUS;**
- X. pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em Saúde, promovidos por entidades do SUS;**
- XI. produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados e equipamentos;**
- XII. saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde;**
- XII. serviços de Saúde penitenciários, desde que firmado Termo de Cooperação específico entre os órgãos de Saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços;**
- XIV. atenção especial aos portadores de deficiência;**
- XV. ações administrativas realizadas pelos órgãos de Saúde**

no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores;

§ 1º No caso da União, excepcionalmente, as despesas com ações e serviços públicos de Saúde da União financiadas com receitas oriundas de operações de crédito, contratadas para essa finalidade, poderão integrar o montante considerado para o cálculo do percentual mínimo constitucionalmente exigido, no exercício em que ocorrerem.

§ 2º No caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, os pagamentos de juros e amortizações decorrentes de operações de crédito contratadas a partir de 01/01/2000 para custear ações e serviços públicos de Saúde, excepcionalmente, poderão integrar o montante considerado para o cálculo do percentual mínimo constitucionalmente exigido.

Da mesma Resolução CNS no 322/2003 provêm a Sétima Diretriz que exclui das Ações e Serviços Públicos de Saúde as seguintes atividades:

Sétima Diretriz: Em conformidade com o disposto na Lei 8.080/90, com os critérios da Quinta Diretriz e para efeito da aplicação da EC 29, não são consideradas como despesas com ações e serviços públicos de Saúde as relativas a:

I . pagamento de aposentadorias e pensões;

II . assistência à Saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada);

III . merenda escolar;

IV . saneamento básico, mesmo o previsto no inciso XI da Sexta Diretriz, realizado com recursos provenientes de taxas ou tarifas e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ainda que excepcionalmente executado pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria de Saúde ou por entes a ela vinculados;

V . limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (lixo);

VI . preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes federativos e por entidades não-governamentais;

VII . ações de assistência social não vinculadas diretamente à execução das ações e serviços referidos na Sexta Diretriz e não promovidas pelos órgãos de Saúde do SUS;

VII . ações e serviços públicos de Saúde custeados com recursos que não os especificados na base de cálculo definida na primeira diretriz.

§ 1o No caso da União, os pagamentos de juros e amortizações decorrentes de operações de crédito, contratadas para custear ações e serviços públicos de Saúde, não integrarão o montante considerado para o cálculo do percentual mínimo constitucionalmente exigido.

§ 2o No caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, as despesas com ações e serviços públicos de Saúde financiados com receitas oriundas de operações de crédito contratadas para essa finalidade não integrarão o montante considerado para o cálculo do percentual mínimo constitucionalmente exigido, no exercício em que ocorrerem.

O Município que não aplicar o percentual mínimo indicado estará sujeito às seguintes punições:

- intervenção do Estado, conforme o inciso II do artigo 35 da Constituição, já alterada pela Emenda 29;
- retenção de repasses constitucionais da União (FPM, ITR) e do Estado (ICMS, IPVA, IPI/Exportação), tal qual prescreve o inciso II do parágrafo único do artigo 160 da Constituição, já alterada pela Emenda 29
- não-recebimento de transferências voluntárias da União ou do Estado, assim como determina a alínea “b” do § 1o do artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Publicada em 05/05/2000, a Lei Federal Complementar nº 101 repercute intensamente sobre as finanças públicas mas, tendo em conta sua relevância social, o setor saúde foi poupado, em boa parte, das medidas fiscais de contenção. Senão vejamos:

- A compensação financeira para despesas obrigatórias continuadas não se faz necessária quando o Município expande, quantitativamente, suas ações e serviços de saúde;
- Caso as metas fiscais estejam comprometidas e, por isso, o Município precise limitar despesas, as da Saúde não podem sofrer qualquer restrição, visto que derivam de obrigação constitucional (EC no 29) e legal (legislação SUS);
- Os recursos da Saúde, de natureza vinculada que são, não podem ser utilizados em outra finalidade, mesmo após o encerramento do exercício em que foram arrecadados;

• Nos 180 dias que ultimam o mandato do Prefeito, pode acontecer a contratação de servidores temporários para o Programa de Saúde da Família ou dos Agentes Comunitários da Saúde, desde que o respectivo convênio tenha sido celebrado em época anterior. Assim, a vedação do parágrafo único do artigo 21 da Lei Fiscal não alcança tais admissões que adveêm, na verdade, de obrigação assumida, mediante convênio com a União, antes dos tais 180 dias. No caso, o convênio é o instrumento que, de fato, materializa a geração da despesa. Ademais, o gasto em destaque estará amparado por recursos suplementares, o que pode manter a despesa de pessoal na mesma posição relativa, isto frente à receita corrente líquida, o denominador comum da LRF;

• O corte de transferências voluntárias para o setor Saúde não pode ser utilizado como punição a transgressões fiscais;

• O Município que deixar de aplicar o mínimo constitucional da Saúde não receberá transferência voluntária da União ou do Estado;

• O Município não habilitado às gestões SUS precisa de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e em convênio, no intento de custear parte ou toda a despesa de manutenção de próprios federais ou estaduais (hospitais, prontossocorros, postos de saúde).

A despesa mínima em Saúde é mais uma vinculação de receita determinada na Constituição. Nessa trilha, esta Corte emite parecer desfavorável ante a não-aplicação dos 15% de impostos. Para tanto, tem-se feito as seguintes impugnações:

Informar ao Gestor, no início do exercício, que o valor do superávit financeiro apurado no exercício anterior na fonte de recurso 303 será deduzido do cálculo;

Não deixar Contas a Pagar sem cobertura financeira;

Não computar no cálculo as despesas em que o histórico dos empenhos consigne as palavras: assistência social, saneamento, esgoto, dívida; Deduzir na apuração os valores correspondente ao percentual de 15% dos cancelamentos efetuados via variações passivas das retenções do IRRF e ISS; Despesas com pessoal em desvio de função.